

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Pemilu Indonesia

Setelah Indonesia merdeka tahun 1945, Negara Republik Indonesia telah berhasil menyelenggarakan 11 (*sebelas*) kali pemilihan umum yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi yaitu :

1. Pemilihan Umum Pertama Tahun 1955

Pemilihan umum yang pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 dibawah konstitusi UUDS 1950 dengan mekanisme pelaksanaan Undang-Undang No 7 Tahun 1953 untuk memilih anggota DPR dan Konstituante

Asas pemilihan umum dianut dengan jujur, umum, rahasia, bebas dan langsung. Sistem yang dianut ditegaskan dalam Undang-Undang tapi pelaksanaannya menggunakan Sistem Proporsional.

Badan penyelenggara pemilihan umum adalah panitia pemilihan diseluruh daerah sampai tingkat desa dan panitia luar negeri untuk melayani pemungutan suara warga negara Indonesia diluar negeri. Organisasi dan perorangan peserta pemilu anggota DPR sebanyak 118 orang dan yang mengikuti pemilihan anggota konstituante sebanyak 91 orang.

Pemilih adalah semua warga negara yang sudah berusia 18 tahun keatas mempunyai hak pilih.

2. Pemilihan Umum Kedua Tahun 1971

Pemilihan umum kedua diselenggarakan tahun 1971, dibawah konstitusi 1945 landasan hukum bagi penyelenggara pemilihan umum diperkuat dengan Tap MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang perubahan Tap MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang pemilihan umum. Mekanisme pelaksanaan diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susduk anggota Badan Permusawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Badan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya membentuk panitia pemilihan dari pusat hingga keseluruh daerah dan desa serta panitia luar negeri untuk melanyani pemungutan suara WNI diluar negeri.¹⁴

Organisasi peserta pemilu terdiri 9 partai politik dan terdiri 1 sekretariat bersama Golongan Karya. Pemilih adalah semua warga negara Indonesia yang berumur 17 tahun atau yang sudah pernah kawin, anggota angkatan bersenjata tidak didaftar sebagai pemilih dan kepadanya diberi jatah wakil di MPR,DPR, dan DPRD dengan sistem pengangkatan.

Ditingkat DPR RI, anggota yang diangkat sebanyak 100, terdiri dari 75 Golkar, ABRI, dan 25 Golkar non ABRI. Jumlah seluruh anggota DPR adalah 460. Artinya yang dipilih dalam pemilu hanya 360 anggota. Sangat ironis yang dipilih dalam pemilu 360 anggota atau 39,13 %, sedangkan 560 diangkat inilah titik awal proses penyimpangan demokrasi yang menjadi tradisi Orde Baru terutama dalam mempertahankan status *quo* kekuasaan

¹⁴Suhino, *Hukum Tata Negara Perkembangan dan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: UGM 2010), h.72.

Peresiden Soeharto yang berlangsung selama 32 tahun. Hingga kehancurannya pada bulan Mei Tahun 1998 dalam suatu gejolak sosial yang dramatis. Sistem yang digunakan adalah proposional serta berasaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia.

3. Pemilihan Umum Ketiga Tahun 1977

Pemilihan umum ketiga diselenggarakan tahun 1977 dibawah konstitusi UUD1945. Landasan hukum bagi pemilu ketiga ini diperkuat dengan Tap MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang pemilihan umum. Mekanisme Pemilihan Umum diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Badan Penyelenggara dan Kepanitian Pemilihan Umum, sistem, azas, dan pemilih sama dengan Pemiliha Umum tahun 1971.

Organisasi pemilihan umum adalah 2 partai politik dan satu golongan karya. Lahir dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) ditempuh melalui proses fusi politik yang dipaksakan oleh rezim Soeharto yaitu partai NU, PARMUSI, PSII dan partai Islam Perti kedalam PPP. Sedangkan Perkindo, Partai Katolik, Partai Murba kedalam PDI. Sementara itu terjadi rekayasa apa yang dimaksud fusi organisasi-organisasi kekarya kesatu wadah golongan karya yang dimaksudkan sebagai basis politik penguasa Orde Baru dengan tulang punggung demokrasi dan ABRI.

4. Pemilihan Umum Keempat Tahun 1982

Pemilihan umum keempat tahun 1982, dibawah konstitusi UUD1945. Landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilu keempat diperkuat dengan Tap MPR Nomor VII/MPR/1978. Mekanisme penyelenggaraannya diatur dengan UU Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum serta UU Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Hal yang berbeda dari pemilu 1982 ini adalah menyangkut panitia pengawas pemilu yang dicantumkan wakil partai politik dalam struktur kepanitiaan dari tingkat pusat (Panwaslakpus). Tingkat daerah (Panwaslaki/II), hingga tingkat kecamatan (Panwaslakcam), Ketua Panwaslakpus dijabat oleh Jaksa Agung, Ketua Panwaslak I dijabat oleh kepala Kejaksaan Negeri, dan Panwaslakcam dijabat oleh Mantri Polisi. Sementara ketua LPU atau ketua PPI dijabat oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁵

5. Pemilihan Umum Kelima Tahun 1987

Pemilihan umum kelima tahun 1987 dibawah konstitusi UUD1945, landasan hukum diperkuat dengan Tap MPR Nomor II/MPR/1983 dan Tap MPR Nomor III/MPR/1983 tentang pemilihan umum mekanisme penyelenggaraan diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilu. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD serta UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

¹⁵*Ibid*, h.80.

Badan penyelenggara, kepanitian pemilu, pengawas, sistem dan pemilih sama dengan pemilu 1982, pada pemilu 1987 jumlah anggota DPR ditingkatkan menjadi 500 anggota sesuai proporsi peningkatan jumlah penduduk dari 500 anggota itu 100 anggota diangkat dengan kekuasaan Presiden, perbedaan dengan pengangkatan pada pemilu 1971 kali ini anggota DPR yang diangkat yang berjumlah 100 terdiri dari unsur ABRI.

6. Pemilihan Umum Keenam Tahun 1992

Pemilihan umum keenam tahun 1992 dibawah konstitusi UUD 1945, landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilu diperkuat dengan Tap MPR Nomor II dan III/MPR/1988 tentang Pemilu, praktis seluruh mekanisme penyelenggaraan dan hasilnya merupakan pengulangan dari pemilu sebelumnya, yaitu kemenangan mayoritas tunggal Golongan Karya.

7. Pemilihan Umum Ketujuh Tahun 1997

Pemilihan umum ketujuh ini dibawah konstitusi UUD 1945, landasan hukumnya Tap MPR Nomor II/MPR/1993, Praktis semua mekanisme penyelenggaraan dan hasilnya merupakan dari pemilu sebelumnya, yaitu kemenangan mayoritas tunggal Golongan Karya.

Pada pemilihan umum 1997, Presiden Soeharto mencanangkan perubahan kursi ABRI di DPR yang diangkat dari 100 kursi menjadi 75 kursi dari 500 anggota DPR, akan tetapi kebijakan itu bukan dambaan masyarakat.

Pemerintahan hasil pemilu 1997 tidak berumur lima tahun karena terjadi aksi reformasi dari seluruh lapisan masyarakat yang berhasil

menjatuhkan Pemerintahan Soeharto pada Tanggal 21 Maret 1998 dan digantikan oleh B.J. Habibie.¹⁶

8. Pemilihan Umum Kedelapan Tahun 1999

Kuatnya tuntutan rakyat bagi perubahan situasi yang lebih nyata mengakibatkan tak terhindarnya penyelenggaraan sidang istimewa MPR, November 1998, sebagai sebagai satu jalan penyelesaian konstitusional yang lebih baik terhadap kepentingan situasi nasional yang pada waktu itu cenderung eksplosif, dan untuk menghindarkan bangsa dari pecahnya revolusi sosial.

Landasan hukum penyelenggaraan pemilu 7 Juni 1999 ini adalah Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang partai politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan Kabinet MPR/DPR/DPRD yang diharapkan mengembalikan bangsa Indonesia kembali ke jalur demokrasi.

Pemilihan umum tahun 1999 memiliki ciri-ciri demokrasi dan liberalisasi politik yang menonjol ditandai dengan kebebasan politik yang tercermin dari pemilihan umum multi partai yang diikuti 48 partai, ini adalah pemilihan umum multi partai ketiga setelah pemilihan umum multi partai pada tahun 1955 dan 1971. Pada pemilu kali ini ABRI dan birokrasi berusaha menempatkan dirinya sebagai aparat keamanan dan pelayan publik yang netral.

¹⁶*Ibid*, h.91.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa, adapun pelaksana pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum, dimana anggotanya berasal dari masing-masing partai yang ikut dalam konstek pemilu yang bersipat independen.

9. Pemilihan Umum Kesembilan Tahun 2004

Dalam pelaksanaan pemilu tahun 2004 ada beberapa Undang-Undang yaitu, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Legislatif dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Peresiden dan Wakil Presiden.

Kemudian dalam pasal 18 (i) dan pasal 18 (k) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Legislatif menyatakan bahwa, adapun salah satu syarat keanggotaan dari komisi pemilihan umum sebagai badan penyelenggara pemilu adalah:

- a. Tidak menjadi anggota dan pengurus partai politik
- b. Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.

Pemilu tahun 2004 merupakan pemilu yang pertama kalinya memilih anggota DPD secara langsung dengan menggunakan sistem distrik, yaitu masing provinsi diwakili 4 orang wakilnya di DPD.

10. Pemilihan Umum Kesepuluh Tahun 2009

Pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh 34 partai politik termasuk didalamnya sejumlah partai politik lokal Aceh, pada pemilu tahun 2009 ini

pertama kali diperkenalkan sistem *ParliamentaryThershold*,hal ini sesuai dengan pasal 202 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU pemilu legislatif) yang menyebutkan :

“Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan penentuan perolehan kursi DPR.”

Maksud dari ketentuan tersebut adalah apabila suatu parpol peserta pemilu yang mendapatkan kursi minimum di DPR tetapi tidak melampaui ambang batas 2,5% maka sebagai konsekuensinya parpol tersebut tidak dapat mendudukkan kadernya di DPR.¹⁷

11. Pemilihan Umum Kesebelas Tahun 2014

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2014 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2014) diselenggarakan pada 9 April 2014 untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2014-2019.

Pemilihan ini dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 serentak diseluruh wilayah Indonesia. Namun untuk warga negara Indonesia diluar negeri, hari pemilihan ditetapkan oleh panitia pemilihan setempat di masing-masing negara domisili pemilih sebelum tanggal 9 April 2014.

¹⁷ Mexasai Indra , *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung ,Refika Aditama, , 2011), h. 249-254.

Pemilihan diluar negeri hanya terbatas untuk anggota DPR di daerah pemilihan DKI Jakarta II, dan tidak ada pemilihan anggota perwakilan daerah.

Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum terbaru yaitu UU Nomor 8 Tahun Tahun 2012, ambang batas parlemen untuk DPR ditetapkan sebesar 3,5%, naik dari Pemilu 2009 yang sebesar 2,5%.

Pada tanggal 7 September 2012, Komisi Pemilihan Umum mengumumkan daftar 46 partai politik yang telah mendaftarkan diri untuk mengikuti Pemilu 2014, dimana beberapa partai diantaranya merupakan partai politik yang baru pertama kali mengikuti pemilu ataupun baru mengganti namanya. 9 partai lainnya merupakan peserta Pemilu 2009 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR periode 2009-2014.

Pada tanggal 10 September 2012, KPU meloloskan 34 partai yang memenuhi syarat pendaftaran minimal 17 buah dokumen. Selanjutnya pada tanggal 28 Oktober 2012, KPU mengumumkan 16 partai yang lolos verifikasi administrasi dan akan menjalani verifikasi faktual. Pada perkembangannya, sesuai dengan keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, verifikasi faktual juga dilakukan terhadap 18 partai yang tidak lolos verifikasi administrasi.

Hasil dari verifikasi faktual ini ditetapkan pada tanggal 8 Januari 2013, KPU mengumumkan 10 partai sebagai peserta Pemilu 2014. Dalam perkembangan berikutnya, keputusan KPU tersebut digugat oleh beberapa partai politik yang tidak lolos verifikasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara,

namun hanya ada dua partai yang dikabulkan gugatannya oleh PTUN yaitu Partai Bulan Bintang pada tanggal 18 Maret 2013 dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia pada tanggal 25 Maret 2013. KPU mengabulkan putusan PTUN tersebut dan menetapkan kedua partai tersebut menjadi peserta Pemilu Legislatif 2014.¹⁸

B. Sejarah Panitia Pengawasan Pemilihan Umum (Panwaslu)

Membicarakan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia tidak lengkap kalau membahas pengawas pemilu, atau panitia pengawasan pemilihan umum (Panwas Pemilu) atau dalam bahasa sehari-hari bisa disebut panwas. Panwas pemilu adalah nama lembaga tingkat nasional dan pusat. Sedangkan diprovinsi disebut Panwas Provinsi, di kabupaten/kota disebut Panwas Kabupaten/kota dan di kecamatan disebut Panwas Kecamatan.¹⁹

Pengawas pemilu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu (pendaftaran pemilih) dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik.

Pengawas pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.

Proses pelaksanaan pemilu 1955 sama sekali tidak mengenal Lembaga Pengawas Pemilu, lembaga pengawas pemilu muncul pada pemilu 1982,

¹⁸[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum legislatif Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia), diakses pada hari Minggu 28 Juni 2015.

¹⁹<http://www.bawaslu.go.id/profilbawaslu/sejarahpengawasanpemilu/Tabidfault.aspx>, diakses pada hari Minggu 28 Juni 2015.

pembentukan Panwalak Pemilu pada pemilu 1982 didasari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh petugas pemilu pada pemilu 1971.

C. Pengertian Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu)

1. Pengertian panitia

Panitia merupakan sejumlah orang yang diserahi tugas untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu

2. Pengertian pengawasan

Pengawasan adalah penjagaan kepentingan rakyat, badan atau dewan yang melakukan suatu pekerjaan atau urusan.²⁰

Menurut Soewarno Hadiningrat pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan suatu tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya.

Pengawasan yang dimaksud adalah pengawasan langsung maupun tidak langsung yaitu dalam proses bahan baku sampai barang jadi yang tidak terlepas dari penyimpangan atau kesalahan. Suatu kegiatan yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

Pengawasan bagian dari fungsi manajemen yang merupakan suatu kegiatan yang sangat positif dimana dalam pengawasan tersebut terdapat

²⁰W.J.S.Poedawaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. ke-2 (Jakarta: Balai Pustaka, 2006), h. 223.

tinndakan yang mengarah pada penetapan standar, perencanaan, pengendalian dan evaluasi dari suatu kegiatan. Pelaksanaan pengawasan ini dilaksanakan agar tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan suatu rencana, baik sebelum ataupun sesudah rencana itu dilaksanakan agar hasil yang dicapai sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Bidang pengawasan adalah suatu bidang yang didasarkan atas kegiatan pengamatan, pengkajian, pemeriksaan, penilaian terhadap proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan perturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pengertian pemilihan umum (pemilu)

Suatu bentuk atau cara untuk melaksanakan azas-azas demokrasi, pemilu biasanya dilaksanakan dinegara-negara demokratis, kemudian dianggap cara paling baik sebagai sarana menyampaikan aspirasi rakyat.

Pemilihan umum merupakan pemilihan untuk memilih Anggota Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Rakyat yang telah ditetapkan Undang-Undang.

4. Pengertian pengawasan pemilihan umum

Pengertian pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan penyelenggaraan pemilu

dilakukan oleh Bawaslu, panwaslu provinsi, panwaslu kabupaten/kota, panwaslu kecamatan, panwaslu lapangan dan panwaslu luar negeri.²¹

Panwaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi, Kabupaten/kota dan kecamatan jadi realisasi tugas yang ada pada panwaslu merupakan pelaksana tugas dalam mengawasi seluruh tahapan dalam penyelenggaraan pemilu umum sesuai dengan undang-undang yang ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan panwaslu dikategorikan sebagai pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/aparat pengawasan yang dibentuk secara independen terhadap obyek yang diawasi. Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi dalam melakukan pengawasan melalui investigasi, dan penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pada dasarnya ada tiga hal tujuan pemilihan umum yakni sebagai berikut :

1. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum
2. Sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat yang terpilih atau melalui partai

²¹ Ahmad Sukarja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h.162.

partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin

3. Sarana mobalisasi masyarakat atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

D. Tugas dan Wewenang Panitia Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Umum

Dalam setiap pelaksanaannya, pemilu tidak akan terlepas dari pelanggaran-pelanggaran, disebabkan adanya dorongan-dorongan kepentingan dari pihak-pihak tertentu untuk memenangkan kompetisi guna mencapai kekuasaan yang diinginkan. Apabila pelanggaran-pelanggaran tersebut didiamkan yang terjadi adalah ketidak teraturan sistem yang disebabkan pencederaan hukum dan ujungnya akan terjadi tindakan yang anarki.²²

Diberbagai negara di dunia sebetulnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan.

Namun para perancang Undang-Undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki lembaga Pengawas Pemilu itu eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan

²² Firmanzah, *Persaingan Legitimasi Kekuasaan dan Marketing Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010), h.77.

pemilu sesuai aturan Perundang-Undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang luber dan jujur.

Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa : “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan”

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu ada pembagian tugas pengawasan pemilu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu;
2. Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi;
3. Panwaslu kabupaten/kota mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
4. Panwaslu Kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan;
5. Pengawas Pemilu Lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu ditingkat desa/kelurahan;
6. Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawssi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri;

Dapat dipahami dengan jelas lembaga satu-satunya yang berhak melakukan pengawasan adalah Panitia Pengawas Pemilu dari segala tingkatan.

Pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. Mengawasi semua tahapan penyelenggara pemilu;
2. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;
3. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;
4. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang;

Beberapa kalangan beranggapan bahwa beban yang diberikan kepada suatu lembaga seharusnya harus diimbangi dengan kewenangan yang dimilikinya, begitu juga dengan tugas yang harus diemban oleh pengawas pemilu begitu berat, mengingat kewenangan pengawas pemilu yang dirasa masih kurang maksimal karena tidak memiliki hak untuk melakukan eksekusi atas pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu, akibatnya sering terjadi permasalahan yang berkaitan dengan penegakan hukum.

Banyak temuan pengawas pemilu atas suatu pelanggaran juga susah diselesaikan mengingat sering terjadi problem persepsi antara pengawas pemilu dengan pihak kepolisian dan kejaksaan, misalnya pelanggaran kampanye terselubung, secara materil sulit dibuktikan mengingat partai-partai melakukan dengan cara yang sangat halus. Akibatnya ketika di kepolisian tidak dilanjutkan karena dianggap tidak memenuhi syarat untuk dilanjutkan dalam proses penyelidikan

E. Mekanisme Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Panitia Pengawas Pemilu 2014 di Kabupaten

Pengawasan pemilu terdapat tahapan-tahapan dalam penyelenggaraan pemilu yang meliputi :

1. Pemuktahiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daptar pemilih tetap;
 - a. Tujuan pemutakhiran data pemilih:
 - 1) Memastikan warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah pernah menikah mempunyai hak untuk memilih terdaftar sebagai pemilih.
 - 2) Memeastikan seorang pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali dalam daftar pemilih.
 - 3) Memastikan bahwa pemukthiran data sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan
 - b. Proses pengawasan pemutakhiran data pemilih sementara
 - 1) Pengawa pemilu lapangan mengawasi kegitan dengan memperhatikan kemungkinan-kemungkinan
 - a. Adanya pemilih yang belum berumur 17 (tujuh belas) tahun.
 - b. Adnya pemilih yang belum terdaftar dalam data kependudukan/data pemilih.
 - c. Adanya calon pemilih yang meninggal dunia.
 - d. Adanya calon pemilih yang sudah pindah ke daerah lain.

- e. Adanya calon pemilih yang sudah berubah status menjadi anggota TNI dan kepolisian.
 - f. Adanya kesalahan dalam penulisan identitas pemilih
 - g. Adanya penulisan calon ganda pemilih.
- 2) Pengawas Pemilu lapangan mencatat keberatan masyarakat terhadap daftar pemilih tetap dan melaporkan kepada panwaslu kabupaten melalui panwaslu kecamatan.
- 3) Proses rekapitulasi daftar pemilih tetap dari tingkat KPU kabupaten kota sampai dengan tingkat nasional.
- a) Panwaslu kabupaten/kota mengawasi penyusunan daftar pemilih tetap oleh KPU kabupaten/kota dengan dibantu oleh panwaslu kecamatan dan panwaslu lapangan.
 - b) Panwaslu kabupaten /kota meminta salinan daftar pemilih tetap kepada KPUD
 - c) Panwaslu kabupaten/kota, panwaslu provinsi, bawaslu mengawasi penyampaian DPT oleh KPU kabupaten/kota, KPU provinsi dan KPU kecamatan.
 - d) Bawaslu, panwaslu provinsi, panwaslu kabupaten/kota mengawasi rekapitulasi daftar pemilih tetap di tingkat nasional, provinsi dan ditingkat nasional.
- c. Strategi pengawasan pemuktahiran data pemilih dapat dilakukan antara lain melalui upaya upaya sebagai berikut:
- 1. Mengidentifikasi dan memetakan potensi-potensi pelanggaran yang mungkin terjadi

2. Menentukan fokus pengawasan pada hal-hal yang rawan terjadi pelanggaran
3. Mengajak dan berkordinasi dengan masyarakat setempat untuk mengetahui pelanggaran yang mungkin terjadi pada tahap pemuktahiran data pemilih
4. Melakukan tindakan pencegahan terhadap terjadinya pelanggaran yang lebih serius.
5. Menindak
6. Lanjuti setiap temuan/laporan pelanggaran pemilu yang terjadi pada saat proses pemutakhiran data pemilih
7. Berkordinasi dan melaporkan pelanggaran yang terjadi kepada pengawas pemilu ditingkat atasnya.²³
8. Pengawasan dalam kegiatan kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD

Sasaran pengawasan dilakukan oleh pengawas pemilu disemua tingkat dengan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai bahwa pelaksana, petugas, peserta, jadwal, tempat, materi, jumlah peserta, serta prosedur pelaksana kampanye adalah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengawas pemilu melakukan pengawasan atas pelaksanaan kampanye yang meliputi pengawasan atas materi dan metode kampanye, waktu, serta dana kampanye.

²³ Peraturan Badan Pengawas Pemilu Umum Nomor 05 Tahun 2009 *tentang Pengawasan Pemuktahiran Data Pemilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2010*

Pengawasan aspek pelaksanaan kampanye tersebut diatas dilakukan dengan setiap metode pelaksanaan kampanye sebagai berikut:

1. Pertemuan terbatas;
2. Pertemuan tatap muka;
3. Media massa cetak dan media massa elektronik;
4. Penyebaran bahan kampanye kepada umum
5. Pemasangan alat peraga ditempat umum;
6. Rapat umum;
7. Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan Perundang-Undangan;

Pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye dapat dilakukan dengan cara :

1. Mendatangi tempat pelaksanaan kampanye;
 2. Mendatangi tempat terjadinya dugaan pelanggaran;
 3. Menggali informasi dari penyelenggara pemilu dan pihak-pihak terkait;
 4. Menjalni kerjasama dengan pemantau pemilu;
 5. Merespon informasi dari masyarakat tentang adanya dugaan pelanggaran pemilu;
 6. Meminta informasi kepada peserta pemilu terkait adanya suatu pelanggaran;
 7. Melakukan tindak lanjut atas dugaan pelanggaran;
2. Pengawasan terhadap perlengkapan pemilihan umum dan pendistribusian

Pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan tugas dan tanggung jawab Sekretaris Jenderal KPU Provinsi, kabupaten/kota berdasarkan jumlah, jenis, warna, dan spesifikasi teknis lainnya yang ditetapkan oleh KPU.

a. Ruang lingkup pengawasan

1) Pengawasan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara meliputi pengawasan atas:

a. Pengadaan perlengkapan pemungutan suara berupa kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, serta pendukung perlengkapan pemungutan suara lain;

b. Pendistribusian perlengkapan pemungutan suara;

2) Pengawasan atas pengadaan perlengkapan pemungutan suara dilakukan ditingkat penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengadaan yaitu:

a. Pengawasan ditingkat KPU dilakukan untuk pengadaan kotak suara, tinta, dan segel;

b. Pengawasan ditingkat KPU provinsi dilakukan untuk pengadaan kotak suara dan alat untuk memberi tanda pilihan;

3) Pengawasan pada kegiatan pemungutan dan perhitungan suara

Pengawasan pemungutan dan perhitungan suara di TPS bertujuan untuk:

a. Memastikan pemilih terlayani menggunakan suara dan hak pilihnya;

- b. Memastikan terselenggaranya pemungutan dan perhitungan suara di TPS secara jujur dan berkualitas, serta dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku;
- c. Memastikan ketaatan penyelenggara pemilu terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu dan pelaksanaannya pemungutan dan perhitungan suara di TPS;
- d. Mencegah terjadinya pelanggaran dan kesalahan dalam proses pemungutan dan perhitungan suara di TPS;

Ruang lingkup pengawasan

- 1. Pengawasan dan pemungutan suara dilakukan terhadap seluruh proses pemungutan dan perhitungan suara di TPS meliputi kegiatan:
 - a. Persiapan pemungutan suara;
 - b. Pelaksanaan pemungutan suara;
 - c. Persiapan penghitungan suara;
 - d. Pelaksanaan penghitungan suara;
- 2. Pengawasan dan pemungutan suara juga dilakukan dalam hal terjadi:
 - a. Pemungutan suara ulang;
 - b. Perhitungan suara ulang;
 - c. Perhitungan dan pemungutan suara pada pemilu lanjut;
 - d. Perhitungan dan pemungutan suara pada pemilu susulan;