



**PUTUSAN**  
**Nomor 11/PUU-VIII/2010**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]
1. **Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si.**, beralamat di Jalan Karang Rejo IV Nomor 48, Rt.003, Rw.002, Karang Rejo, Semarang;
  2. **Wahidah Suaib, S.Ag, M.Si.**, beralamat di Apartemen Taman Rasuna, Rt.001, Rw.010, Menteng Atas, Setiabudi, Jakarta Selatan;
  3. **SF. Agustiani Tio Fridelina Sitorus, S.E.**, beralamat di Jalan P, Nomor 3, Rt.010, Rw.011, Kebon Baru, Tebet, Jakarta Selatan;
  4. **Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP, M.Si.**, beralamat di Sumber, Desa Balecat, Gamping, Sleman, Yogyakarta;
  5. **Wirdyaningsih, SH, M.H.**, beralamat di Jalan Putra Raya Nomor 8 Blok F4/II, Rt.13, Rw.14, Tugu, Cimanggis, Depok, Jawa Barat;

Kelimitya merupakan perseorangan warga negara yang juga sedang menduduki jabatan sebagai Ketua dan Anggota Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) periode 2008-2013 yang diangkat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17/P Tahun 2008 tanggal 28 Maret 2008 (**"Keppres Pengangkatan Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum"**) (**Bukti P-3**) yang untuk selanjutnya secara bersama-sama bertindak atas nama perseorangan serta juga sebagai Ketua dan Anggota Bawaslu yang beralamat di Jalan MH. Thamrin Nomor 14 Jakarta Pusat. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor SK-Bawaslu/05/II/10 tanggal 24 Februari 2010 memberikan kuasa kepada DR. Bambang Widjojanto, Iskandar Sonhadji, S.H., Diana Fauziah, SH.dan Ahmad Ghazali, S.H., ketiganya adalah para Advokat

dan Konsultan Hukum di WSA Lawfirm, Gedung CITY LOFTS, Lantai 21, Ruang 2107-2108, beralamat di Jalan KH. Mas Mansyur Nomor 121, Jakarta Pusat;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

- [1.4] Membaca permohonan dari Pemohon;  
 Mendengar keterangan dari Pemohon;  
 Membaca keterangan tertulis *ad informandum* dari Pemerintah;  
 Membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum;  
 Memeriksa bukti-bukti dari Pemohon dan Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum;  
 Mendengar keterangan saksi dan ahli dari Pemohon;  
 Membaca kesimpulan tertulis dari Pemohon dan Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 24 Februari 2010, yang kemudian diterima dan didaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Rabu tanggal 24 Februari 2010, dengan registrasi perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Maret 2010, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil atas Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, dan Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721) (Bukti P-2). terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

### Pasal 93

*Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.*

#### Pasal 94

- (1) Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.
- (2) Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.

#### Pasal 95

Calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.

#### Pasal 111 ayat (2)

Pembentukan Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan KPU.

#### Pasal 111 ayat (3)

Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.

#### Pasal 112 ayat (2)

Pembentukan Dewan Kehormatan KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan KPU Provinsi.

Pasal 112 ayat (3)

*Dewan Kehormatan KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang anggota KPU Provinsi dan 1 (satu) orang dari luar anggota KPU Provinsi.*

**I. KONTEKS POLITIK PENYELENGGARAAN PEMILU DI BIDANG PENGAWASAN OLEH BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM**

Konstitusi Indonesia berpijak pada “daulat rakyat” sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) dan “daulat hukum” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. “Daulat rakyat” dan “daulat hukum” dimaksud ditujukan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta dimaksudkan guna memajukan kesejahteraan umum.

Pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu sarana utama perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis. UUD 1945 secara jelas telah menegaskan, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri [Pasal 22E ayat (5) UUD 1945] yang didasarkan atas asas pemilihan: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta demokratis [Pasal 22E ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945].

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 secara eksplisit mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Bahwa untuk menyelenggarakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis sebagai bagian dari rezim Pemilu, UUD 1945 telah mengatur dalam Pasal 22E ayat (1) bahwa, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali..

Selain indikator “demokratis” berupa ketaatan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kedemokratisan penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) juga diukur dari kemandirian dan integritas penyelenggara Pemilu, yang juga akan berpengaruh terhadap integritas dari proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu itu sendiri.

Pemilu dimaksud adalah untuk menyelenggarakan suatu pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah [Pasal 22E ayat (2) UUD 1945], selain pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota [Pasal 18 ayat (4) UUD 1945].

Untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan Pemilu agar sesuai dengan asas di atas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Pada konteks itu, Badan Pengawas Pemilihan Umum harus dikualifikasi sebagai bagian dari komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan Pemilu.

Uraian di atas menegaskan 2 (dua) hal, yaitu: **kesatu**, Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah badan yang secara sengaja dibentuk sesuai Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dengan memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban tertentu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 74 dan Pasal 75 Undang-Undang *a quo*. Dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya, Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai struktur dan alat kelengkapan lembaga yang meliputi: Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Luar Negeri, Dewan Kehormatan dan Kesekretariatan. Uraian ini hendak menegaskan bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum dengan tugas, wewenang dan kewajiban untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu adalah suatu Badan Hukum Publik;

**Kedua**, alinea ketujuh Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menyebutkan bahwa kelahiran Pengawas Pemilu dilatarbelakangi oleh pertimbangan 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. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.*”

Pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Pemilihan Umum meliputi penyelenggaraan Pemilu dan juga penyelenggara Pemilunya. Pengawasan dimaksud tidak hanya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan yang bersifat tetap tetapi juga dilakukan oleh pengawas lainnya yang meliputi: Panitia Pengawas (Panwaslu) Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Pengawas Pemilu lainnya mempunyai tugas dan wewenang tertentu. Tugas dan wewenang dimaksud mengawasi penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu, yaitu: mulai dari mengawasi tahapan, penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran, menyampaikan temuan dan laporan serta meneruskannya kepada instansi yang berwenang hingga mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota hingga Sekretaris Jenderal dan pegawainya, hingga Sekretaris KPU Kabupaten/Kota dan pegawai sekretariatnya yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung.

Ada cukup banyak penilaian yang kritis atas kinerja KPU beserta jajarannya pada penyelenggaraan Pemilu yang baru lalu, khususnya dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Catatan kritis dimaksud juga disertai rekomendasi atas permasalahan dan kesalahan proses penyelenggaraan Pemilu, yaitu antara lain sebagai berikut:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam penyelidikannya terhadap pengelolaan Daftar Pemilih Tetap oleh KPU pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 telah menyimpulkan (antara lain) *"...KPU telah terbukti secara meyakinkan melakukan penghilangan hak konstitusional warga negara dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD pada sekitar 25% hingga 40% jiwa. Penyebab adanya penghilangan hak konstitusional tersebut karena adanya kelemahan yang melekat dalam sistem pendataan penduduk serta kelembagaan pelaksana Pemilu, dalam hal ini KPU, di seluruh wilayah RI ..."* (**Bukti P-6**).
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih tanggal 29

September 2009 yang antara lain menyatakan “...hak sipil dan politik warga negara dalam Pemilu merupakan salah satu pilar utama dalam tatanan Negara demokratis...”. Konstitusi menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih ataupun dipilih dalam suatu Pemilu yang *free and fair*. DPR menilai terdapat permasalahan yang cukup serius dengan penyusunan penetapan DPT pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009. Lingkup permasalahan tersebut berkisar pada banyaknya warga negara yang sebenarnya mempunyai hak pilih tetapi luput dari DPT. Atas dasar itu Panitia Angket DPR merekomendasikan kepada KPU untuk:

- Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pemutakhiran data pemilih, penyusunan DPS, dan penyusunan DPT pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009;
  - Pertanggungjawaban KPU sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk Pemberhentian Seluruh Anggota KPU (Komisioner) dalam waktu yang sesingkat-singkatnya....” (**Bukti P-5**)
3. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tanggal 12 Agustus 2009 menyatakan antara lain “...secara kualitatif Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 terdapat banyak kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan yang disebabkan ... 2. ... kelemahan KPU sebagai penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mudah dipengaruhi oleh berbagai tekanan publik, termasuk oleh peserta Pemilu, sehingga terkesan kurang kompeten dan profesional serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya ...” (**Bukti P-4**)
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tanggal 12 Agustus 2009, khususnya dalam bagian pertimbangan hukum putusan dimaksud, menyatakan “...UU 22/2007 tidak atau **kurang memberikan empowering** kepada Badan Pengawas Pemilu (Badan Pengawas Pemilihan) beserta jajarannya sehingga pengawasan Pemilu tidak efektif dan sekedar sebagai formalitas...”.

Seluruh uraian di atas menegaskan, posisi dan peran Bawaslu kian menjadi *urgent* di tengah penilaian kritis atas lembaga KPU karena pada akhirnya akan menyangkut kualitas penyelenggaraan Pemilu, terlindunginya setiap suara

pemilih sebagai wujud dari “daulat rakyat” dan jaminan peningkatan kualitas demokratisasi yang berpijak pada penyelenggaraan Pemilu.

Di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Bawaslu beserta Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota mempunyai wewenang membuat dan memberikan rekomendasi untuk menonaktifkan sementara dan/atau pengenaan sanksi administratif anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bilamana terjadi pelanggaran perundang-undangan maupun kode etik penyelenggaraan Pemilu sebagaimana diatur secara implisit di dalam Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang *a quo*. Rekomendasi dimaksud ditujukan agar penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh aparat yang mempunyai integritas dan kredibilitas sebagai penyelenggara Pemilu serta juga untuk menjamin dan mewujudkan asas dan prinsip penting dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu Pemilu yang secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dengan demikian, setiap suara rakyat dapat dilindungi, serta kualitas penyelenggaraan Pemilu dan kehidupan yang demokratis akan meningkat.

Ada suatu fakta yang tak terbantahkan berkaitan dengan respon KPU atas berbagai rekomendasi yang diberikan Bawaslu beserta jajaran Panitia Pengawas lainnya (**Bukti P-11**) berkenaan dengan dugaan pelanggaran peraturan perundangan maupun kode etik penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Fakta dimaksud, misalnya saja antara lain:

No.	Nomor Surat Penerusan	Perihal	Keterangan	Status Terakhir
Beberapa contoh penerusan kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU				
11.1a	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 336/Bawaslu/V/2009 tanggal 13 Mei 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan	Dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh ketua dan anggota KPU terkait tertukarnya surat suara	Surat KPU Nomor 1132/KPU/VI/2009 tanggal 12 Juni 2009 kepada Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum RI perihal Rekomendasi Pembentukan DK KPU bahwa hasil pemeriksaan dan



			pada Pemilu DPR, DPD, dan DPRD 2009	klarifikasi tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik
11.2a	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 337/Bawaslu/V/2009 tanggal 13 Mei 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan	Dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terkait dengan pengadaan dan distribusi logistik DPR, DPD, dan DPRD 2009	Belum ada jawaban
11.12d	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 561/Bawaslu/VII/2009 tanggal 23 Juli 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu	Dugaan bahwa Kasubag Percetakan, Publikasi dan Informasi KPU an. Faisal Siagian melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terkait spanduk sosialisasi	Belum ada jawaban
11.12e	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 562/Bawaslu/VII/2009 tanggal 23 Juli 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu	Dugaan bahwa anggota KPU an. Endang Sulastrri melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara	Keterangan KPU (melalui Surat KPU Nomor 1306/KPU/VII/2009 tanggal 30 Juli 2009) bahwa hasil pemeriksaan dan klarifikasi, Endang Sulastrri tidak

			Pemilu terkait spanduk sosialisasi	terbukti melakukan pelanggaran kode etik
11.13a	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 628/Bawaslu /VIII/2009 tanggal 21 Agustus 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik pada Penetapan DPT Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009	Dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU terkait penetapan DPT pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009	Belum ada jawaban
11.14a	Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 624/Bawaslu/VIII/2009 tanggal 20 Agustus 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum	Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu oleh Anggota KPU an. A. Hafiz Anshary dan Abdul Aziz terkait kerjasama dengan IFES dalam proses penghitungan suara	Dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU terkait kerjasama dengan IFES pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009	Belum ada jawaban

Berdasarkan fakta-fakta di atas dapat dikemukakan beberapa hal, yaitu: **kesatu**, ada cukup banyak pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota penyelenggara Pemilu pada berbagai daerah. Fakta ini hendak menegaskan, ada cukup banyak anggota penyelenggara Pemilu yang bersikap dan bertindak tidak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya; **kedua**, ada cukup banyak Rekomendasi yang diajukan Bawaslu terhadap pelanggaran-

pelanggaran kode etik tersebut di atas yang diabaikan dan tidak ditindaklanjuti oleh KPU dengan pembentukan Dewan Kehormatan. Fakta ini mengakibatkan, upaya untuk memastikan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu masih bermasalah dan upaya penegakan hukum yang seyogianya dapat dioptimalisasi oleh Bawaslu dalam kapasitasnya sebagai lembaga pengawas dan penegak ketentuan Pemilu tidak *enforceable* serta tidak dapat dilakukan secara efektif. Berdasarkan atas uraian atas fakta-fakta di atas juga dapat disimpulkan telah ada atau terjadinya atau potensial terjadi suatu kerugian atas hak konstitusional Bawaslu yang mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban dalam menjalankan pengawasannya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang luber dan jujur.

Banyaknya penerusan rekomendasi kode etik Penyelenggara Pemilu oleh Panwaslu dan Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU berkaitan erat dengan 2 (dua) hal, yaitu: **kesatu**, adanya norma penyusunan komposisi anggota Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi yang secara normatif dirumuskan dengan adanya dominasi dari anggota KPU [*vide* Pasal 111 ayat (3) dan pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007]; **kedua**, KPU menafsirkan teks normatif yang tersebut dalam Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) UU *a quo* dengan cara melakukan verifikasi dan klarifikasi lebih dulu rekomendasi yang diajukan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Provinsi Kabupaten/Kota. Padahal, pasal-pasal *a quo* harus ditafsirkan dan dilaksanakan bahwa KPU mempunyai kewajiban yang secara administratif membentuk Dewan Kehormatan KPU bilamana ada rekomendasi dari Bawaslu. Dewan Kehormatanlah yang punya kewenangan untuk menentukan ada-tidaknya pelanggaran bukan klarifikasi dan verifikasi yang telah dilakukan lebih dulu oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Tindakan sedemikian adalah pelanggaran atas norma dan asas dalam UU *a quo* maupun konstitusi.

Kedua hal di atas akan mempersulit ditegakkan asas penyelenggara Pemilu yang berkaitan dengan asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum dan akuntabilitas. Hal ini juga mengakibatkan, tidak adanya kepastian hukum yang adil bagi pengawas Pemilu yang bertugas mengawal proses penyelenggaraan Pemilu, dan bagi masyarakat pemilih Indonesia yang berhak atas penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan demokratis yang diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu yang

berintegritas, kredibel, akuntabel, dan profesional (*vide* Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007). Lebih dari itu, akhirnya penegakan hukum terhadap pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu menjadi sesuatu yang tidak pasti baik dari aspek penanganan maupun aspek keadilan. Padahal Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

Selain itu, salah satu kritik mendasar yang diajukan oleh lembaga Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Komisi Nasional Hak Asasi Manusia disebabkan oleh **keterlambatan pembentukan pengawas Pemilu** karena KPU sangat terlambat membentuk Panitia Seleksi Bawaslu. Akibat lebih lanjut dari keterlambatan dimaksud adalah tidak mungkin dilaksanakannya pengawasan secara optimal di sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu seperti antara lain: pemutakhiran data pemilih, pendaftaran pemilih maupun penetapan peserta Pemilu.

Seluruh uraian di atas memperlihatkan dengan tegas, fungsi dan tugas pokok Badan Bawaslu beserta jajarannya tidak dapat dijalankan secara optimal karena tidak mandiri dan tidak sepenuhnya tetap. Tidak mandiri karena proses rekrutmen anggota Panwaslu dilaksanakan oleh Tim Seleksi bentukan KPU dan pembentukan Panwaslu di provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dapat dijalankan sendiri sepenuhnya oleh Bawaslu; dan tidak tetap karena hanya Bawaslu saja yang bersifat tetap tetapi pengawas lainnya belum bersifat tetap padahal fungsi pengawasan dilakukan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Keadaan di atas juga memberikan kontribusi pada sikap “defensif” KPU dan jajarannya pada fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu beserta aparat pengawasannya. Salah satu sikap dimaksud berkaitan dengan potensi politisasi proses rekrutmen atas anggota Panitia Pengawas pada pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilu Kada). **Ada indikasi kuat, KPU dengan secara sistematis dan sengaja memilih calon-calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri bukan pada kehendak kuat untuk dapat melaksanakan pengawasan secara transparan dan akuntabel.** Misalnya, seperti yang terjadi di Kabupaten Boyolali dimana proses seleksi penyaringan

calon anggota Panitia Pengawas pada Pemilu Kada Kabupaten Boyolali tidak sesuai prosedur, ada indikasi kecurangan dalam proses penilaian.

Kecenderungan untuk bertindak parsial dalam proses rekrutmen Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan ancaman dan serangan serius terhadap asas penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis.

Pada tahun 2010, ada sekitar 244 (dua ratus empat puluh empat) daerah akan menyelenggarakan Pemilu Kada. Keseluruhan proses dimaksud terdiri dari: 7 (tujuh) pemilihan kepala daerah provinsi, 202 (dua ratus dua) pemilihan kepala daerah kabupaten, dan 35 (tiga puluh lima) pemilihan kepala daerah kota. Berkenaan dengan hal tersebut, Bawaslu perlu mengelola dan mengorganisasikan pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum yang lebih baik untuk menjamin dan memastikan agar kualitas Pemilu menjadi lebih baik dari sebelumnya. Berdasarkan uraian di atas, masalah pembentukan panitia pengawas Pemilu bukan hanya terletak pada problem waktu dan kuantitas jumlah panitia yang harus dibentuk saja, tetapi juga jaminan agar calon pengawas yang dihasilkan dari proses rekrutmen mempunyai sikap independen dan objektif terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu sebagai objek dari pengawasan.

Secara prosedural, KPU beserta jajarannya mempunyai kewenangan yang sangat kuat untuk menentukan calon anggota pengawas. Pada konteks penentuan calon anggota Bawaslu, KPU mempunyai kewenangan untuk membentuk Tim Seleksi untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 87 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Sementara itu, calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan langsung oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu tanpa melalui Tim Seleksi [Pasal 93 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007], dan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota juga diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu dan/atau Panwaslu sesuai dengan jenis Pemilunya [Pasal 94 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Hal serupa juga terjadi dengan anggota Panwaslu Kecamatan yang diusulkan sendiri oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota.

Prosedur dan fakta di atas telah menegaskan, Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak independen dan atau tidak mempunyai kewenangan yang penuh untuk menyelenggarakan dan memilih calon-calon anggota panitia pengawas karena para calon dimaksud telah lebih dulu diseleksi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Keadaan demikian potensial melanggar asas mandiri yang menjadi salah satu prinsip penting dari badan dan/atau panitia pengawas Pemilu, selain melanggar asas jujur, adil, kepastian hukum, akuntabilitas dan profesionalitas.

Akibat lebih lanjutnya, kualitas penyelenggaraan Pemilu dapat dicerai atau menjadi bermasalah. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan anggota panitia pengawas yang memiliki pengetahuan dan integritas yang baik karena KPU dan jajarannya mempunyai intensi kuat untuk menyediakan calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri. Pada titik inilah, pengawasan menjadi bermasalah karena potensial terjadi politisasi rekrutmen dimana rekrutmen dilakukan dengan mengabaikan *check and balances system* serta melanggar beberapa asas penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu.

## II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*
2. Di dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dikemukakan secara tegas bahwa: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-I/2003 tanggal 23 Desember 2003 pada pokoknya secara tegas menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan atas permohonan untuk menguji seluruh undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, bukan hanya terhadap undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja.
4. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut berarti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Undang Undang tersebut disahkan dan diundangkan pada tanggal 19 April 2009 setelah adanya perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **III. KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON**

5. Ketentuan yang tersebut pada Pasal 51 ayat (1) UU MK mengatur bahwa yang dimaksud dengan Pemohon adalah: "... pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia; b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang; c. badan hukum publik atau privat; atau d. lembaga negara".
6. Pemohon adalah warga negara Indonesia yang saat ini sedang menduduki jabatan penyelenggaraan negara dan juga sebagai Ketua dan Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum yang diangkat selama 5 (lima) tahun sesuai SK Presiden Nomor 17/P Tahun 2008 tanggal 28 Maret 2008. Dalam kapasitas sebagai perorangan yang juga penyelenggara negara, Pemohon mempunyai hak dan kepentingan atas pengakuan prestasinya. Pemohon juga selaku Badan Pengawas Pemilihan Umum, dibentuk dan dirumuskan di dalam Pasal 70 dan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Tugas utama Pemohon bersama dengan Panitia Pengawas lainnya mengawasi penyelenggaraan Pemilu di

seluruh Indonesia wilayah negara Republik Indonesia (*vide* Pasal 1 angka 15 UU *a quo*). Rincian mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum juga dikemukakan dengan jelas di dalam Pasal 74 dan Pasal 75 UU *a quo*.

7. Latar belakang filosofis, sosiologis dan yuridis keberadaan Bawaslu dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang *a quo* yang menyatakan 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. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.”
8. Uraian di atas juga menegaskan bahwa di dalam penyelenggaraan pemilihan dilakukan: kesatu, lembaga penyelenggara Pemilu yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan kedua, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Secara faktual, di dalam penyelenggaraan Pemilu ada kebutuhan dan diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar Pemilu tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas Pemilu (luber dan jurdil), peraturan perundang-undangan, serta kode etik dan perilaku.
9. Adapun rincian rumusan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu, meliputi dan mulai dari: mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran, menyampaikan temuan dan laporan serta meneruskannya kepada instansi yang berwenang hingga mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi penerapan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota hingga Sekretaris Jenderal dan pegawainya, hingga Sekretaris KPU Kabupaten/Kota dan pegawai sekretariatnya yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan



Pemilu yang sedang berlangsung. Pendeknya, pengawasan dimaksud meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan juga penyelenggara Pemilunya. Senyatanya, pengawasan dimaksud tidak hanya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan yang bersifat tetap, tetapi juga dilakukan oleh pengawas lainnya yang meliputi: Panitia Pengawas (Panwaslu) Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

10. Bawaslu dapat dikualifikasi sebagai badan hukum publik karena Bawaslu merupakan suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang ditujukan untuk dan menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara pada umumnya. Ada beberapa alasan lainnya yang dapat dijadikan dasar alasan hukum untuk menyatakan Bawaslu sebagai badan hukum publik, yaitu antara lain: *kesatu*, Bawaslu adalah badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (pemerintah atau negara) dan badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum; *kedua*, Bawaslu mempunyai kekuasaan sebagai “penguasa” karena kewenangan yang dimilikinya sebagaimana diatur di dalam Pasal 74 Undang Undang a quo dapat digunakan untuk mengambil keputusan-keputusan dan membuat peraturan-peraturan yang mengikat orang lain yang tidak tergabung dalam badan hukum tersebut; *Ketiga*, Bawaslu dibentuk untuk mewujudkan suatu kepentingan umum.
11. Berdasarkan uraian di atas Bawaslu dapat dikualifikasi sebagai Badan Hukum Publik dapat dilihat dari: *kesatu*, cara pendiriannya atau terjadinya, artinya, Bawaslu diadakan dengan konstruksi hukum publik yaitu didirikan oleh penguasa dengan Undang-Undang atau peraturan-peraturan lainnya; *kedua*, lingkungan kerjanya, yaitu: Bawaslu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai badan hukum ditujukan untuk dan bertindak bagi kepentingan publik; *ketiga*, lingkup wewenangnya, yaitu, Bawaslu yang didirikan oleh penguasa itu diberi wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan, atau peraturan yang mengikat umum. Hal wewenang publik dan uraian di atas lainnya dapat memperlihatkan dan menjelaskan bahwa Bawaslu merupakan badan hukum publik.

12. Pada perspektif lainnya, Pemilu yang dilakukan dalam suatu periode tertentu dan dilaksanakan oleh komisi tertentu sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pemilu dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum. Kata “suatu” dalam frasa suatu komisi pemilihan umum mempunyai makna sebagai fungsi dari suatu lembaga yang menyelenggarakan Pemilu. Kata “suatu” itu juga dapat dimaknai bahwa lembaga yang menyelenggarakan Pemilu dapat berjumlah lebih dari satu, atau “suatu” bukanlah identik dengan “satu” sehingga dapat mempunyai lembaga yang lebih dari satu dalam hal penyelenggaraan Pemilu. Misalnya, “suatu pemerintahan” seperti tersebut dalam konstitusi maka “suatu” tersebut melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
13. Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Secara *de facto* dan *de jure*, salah satu Undang-Undang yang mengatur Pemilu adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Perundangan *a quo* telah secara tegas mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan Pemilu dimaksud meliputi: *kesatu*, lembaga penyelenggara Pemilu yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan *kedua*, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Uraian di atas juga menegaskan bahwa Bawaslu adalah salah satu badan yang dibentuk berdasarkan mandat dari Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 sebagai bagian dari suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum sehingga mempunyai hak dan kewenangan konstitusional yang rumusannya diatur melalui perundangan *a quo* serta juga sesungguhnya dapat disamakan sebagai lembaga negara.
14. Adapun alasan dan dasar relevansi penting dan urgenitas Bawaslu dan/atau Panwaslu Provinsi serta Panwaslu Kabupaten/Kota dalam menjalankan pengawasan dalam penyelenggaraan Pemilu dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Secara yuridis dan faktual sebagaimana dirumuskan di dalam penjelasan umum perundangan *a quo* bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar Pemilu tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas Pemilu (luber dan jurdil) dan peraturan perundang-undangan.
2. Salah satu asas penting yang membedakan dasar pelaksanaan Pemilu sebelum era reformasi dengan era reformasi pasca amandemen konstitusi adalah dicantumkannya asas jujur dan adil. Asas dimaksud mendapatkan dasar relevansinya dengan penyelenggaraan Pemilu Kada yang harus dilakukan secara demokratis maupun pemilihan lainnya. Maksudnya, adanya lembaga pengawas yang mandiri, objektif dan profesional menjadi prasyarat penting untuk menghasilkan kualitas penyelenggaraan Pemilu yang demokratis yang menerapkan prinsip jujur dan adil secara konsisten.
3. Ketidakmandirian Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota secara penuh dalam melaksanakan rekrutmen anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dipastikan akan menyebabkan prinsip adil dan jujur tidak dapat diterapkan secara konsisten sehingga akan mempengaruhi kualitas penyelenggaraan Pemilu.
4. Pengawasan dalam konteks Pemilu di Indonesia menjadi esensial dan urgen berkaitan sejarah dan praktik penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Pada periode Orde Baru, pengawasan dilakukan seadanya dan hanya formalitas belaka. Pendeknya, lembaga pengawasan Pemilu pada periode itu hanya bersifat kamufase belaka. Pada periode Reformasi, tendensi dan intensi untuk meningkatkan kualitas pengawasan guna menghasilkan proses penyelenggaraan Pemilu sesuai asas-asas yang ditetapkan.
5. Untuk itu, pembentukan badan pengawas menjadi penting dan hal yang sangat fundamental untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu agar setiap suara dilindungi secara maksimal. Pengawasan harus dilakukan secara objektif dan mandiri sehingga lembaga pengawas seyogianya tidak menjadi bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu karena akan sulit mengontrol kekeliruan-kekeliruan, kesalahan-kesalahan, kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh satu institusi pelaksana Pemilu. Oleh

karena itu dibentuklah suatu badan pengawas Pemilu yang bersifat tetap (*vide* Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum).

15. Adapun rincian atas hal-hal yang dapat memperlihatkan adanya kerugian faktual atas hak konstitusional Pemohon atau kerugian yang bersifat potensial, yaitu antara lain sebagai berikut:

- a. Bawaslu bersama Panitia dan Pengawas lainnya adalah badan, panitia dan pengawas yang dapat dikualifikasi sebagai penyelenggara Pemilu di bidang pengawasan yang mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu.
- b. Pembentukan kelembagaan penyelenggara Pemilu, dan dalam hal menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya harus berpedoman pada asas mandiri maupun asas lainnya yang disebutkan secara limitatif dalam Pasal 2 UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*;
- c. Sifat mandiri selain sifat tetap dan nasional juga dikemukakan secara eksplisit di dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum. Begitupun halnya dengan pelaksanaan Pemilu harus dilakukan dengan menggunakan prinsip jujur dan adil juga disebutkan secara tegas dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945;
- d. *De facto*, penentuan calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi dalam jumlah tertentu untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Pasal 93 UU Penyelenggara Pemilu *a quo*. Hal serupa juga dilakukan terhadap anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan;

**Kerugian Faktual:**

- e. Badan Pengawas Pemilihan Umum tidak memiliki kemandirian untuk menentukan sendiri calon anggota Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kabupaten/Kota, juga tidak punya kemandirian dalam menentukan anggota Panwaslu Kecamatan karena para calon anggota Panwaslu dimaksud diusulkan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

- f. Pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum, khususnya Panwaslu Propinsi dan Panwas Kabupaten/Kota selalu terlambat bila dikaitkan dengan proses dan tahapan penyelenggaraan Pemilu, sehingga tidak sepenuhnya dapat mengawasi seluruh tahapan Pemilu. Hal ini dikonfirmasi juga dalam salah satu pertimbangan utusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang menyatakan pembentukan dilakukan hanya formalitas belaka.
- g. Di hampir sebagian besar daerah yang Panitia Pengawasnya terlambat dibentuk, penyelenggaraan pemilihan umumnya, termasuk pemilihan kepala daerahnya bermasalah, seperti antara lain pada Pemilu kada di Tapanuli Utara, Timor Tengah Selatan dan Bengkulu Selatan.
- h. Proses rekrutmen dilakukan secara tidak transparan sehingga calon punya “afiliasi” dan “kepentingan” terhadap lembaga penyelenggara Pemilu yang perlu diawasinya. Ada beberapa fakta yang membuktikan hal tersebut. Pada kondisi sedemikian, proses pengawasan tidak sepenuh-penuhnya didasarkan atas prinsip jujur dan adil serta pada akhirnya pengawasan tidak dapat dilakukan secara objektif dan kualitas pengawasan menjadi tidak optimal;
- i. Padahal, sebagian besar tugas dan wewenang dari Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu dan Pengawas adalah melakukan pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hingga Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan/atau tugas, pengawasan terhadap lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri dan wewenang lainnya dari seluruh Komisi Pemilihan Umum.
- j. Kualitas pengawasan pemilihan umum yang dilakukan oleh lembaga pengawasan seperti di atas tidak dapat dilaksanakan secara optimal sehingga merugikan citra dan kredibilitas lembaga pengawasan, merugikan para pemilih dan pada akhirnya merugikan proses demokrasi yang seyogianya harus kian meningkat.
- k. Secara faktual, kerugian juga terjadi dalam hal Badan Pengawas Pemilihan Umum membuat rekomendasi untuk pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang telah memenuhi

Pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f dan huruf g *juncto* Pasal 104 ayat (1) yang mengatur mengenai penonaktifan sementara dan/atau pengenaan sanksi administratif. Sebagian besar rekomendasi Bawaslu tidak ditindaklanjuti, apalagi bila berkaitan dengan rekomendasi penonaktifan anggota KPU dan/atau KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu tidak mempunyai daya “*enforcement*” sehingga kewenangan yang dimilikinya dapat menjadi “tidak ada gunanya”

- l. Pada keadaan seperti tersebut di atas, aturan menyatakan perlu didahului oleh verifikasi Dewan Kehormatan yang didasarkan atas rekomendasi Bawaslu atau pengaduan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*. Senyatanya, KPU membuat verifikasi dan klarifikasi sendiri terlebih dahulu serta tidak menerbitkan Penetapan Pembentukan Dewan Kehormatan KPU sesuai Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) UU *a quo* untuk memeriksa rekomendasi yang diajukan Bawaslu atas kasus tersebut di atas. Padahal verifikasi seharusnya dilakukan di forum Dewan Kehormatan sesuai pasal *a quo* di atas.
- m. *De facto*, pembentukan komposisi Dewan Kehormatan tidak sepenuhnya didasarkan atau berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan Pemilu. Hal dapat dilihat dalam rumusan Pasal 111 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilihan Umum *a quo* yang merumuskan komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi yang mayoritasnya dikuasai oleh anggota KPU dan/atau anggota KPU Provinsi. Pada keadaan sedemikian maka prinsip adil dan jujur sebagaimana disebutkan secara tegas dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dilanggar dan./atautidak dapat diterapkan secara konsisten. Begitupun halnya dengan penerapan asas-asas kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, akuntabilitas dan profesional yang tersebut di dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 menjadi sangat sulit untuk ditegakkan atau setidaknya mempunyai potensi untuk tidak dapat ditegakkan secara obyektif.

- n. Komposisi lembaga penyelenggara Dewan Kehormatan KPU mayoritas berasal dari anggota KPU. Pemeriksaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU dilakukan oleh Dewan Kehormatan yang mayoritasnya berasal dari KPU akan sulit dilakukan secara mandiri, jujur dan adil serta akuntabilitasnya menjadi bermasalah. Komposisi Dewan Kehormatan KPU juga berbeda dengan komposisi Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum. Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum yang menjadi Anggota Dewan Kehormatan Bawaslu tidak berjumlah mayoritas..
- o. Dalam konteks Dewan Kehormatan KPU seperti tersebut di atas, pemeriksaan dan pertanggungjawaban sebuah kesalahan yang diduga dilakukan lembaga penyelenggara Pemilu akan sangat sulit dilakukan secara jujur dan adil dengan objektif dan independensi yang tinggi, bilamana Dewan Kehormatan dimaksud diisi oleh sebagian besar orang dari lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri karena sangat mungkin ada kepentingan perlindungan korps yang sangat kuat.

### **Kerugian Potensial**

- p. Pengalaman penyelenggaraan Pemilu Pada tahun 2008 serta Pemilu Legislatif Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 serta Pemilu Presiden Tahun 2009, ada keterlambatan pembentukan Panwaslu dan hal berakibat pada kualitas penyelenggaraan Pemilu, Pemohon sangat mengkhawatirkan, potensi kerugian juga akan terjadi pada tahun 2010 karena akan dilaksanakannya 244 pemilihan kepada daerah seluruh Indonesia.
- q. Adanya keterlambatan pembentukan Panwaslu serta adanya masalah dalam transparansi dan akuntabilitas rekrutmen karena yang dipilih adalah pihak yang tidak menjalankan pengawasan secara optimal pada penyelenggara Pemilu sangat merugikan fungsi pengawasan yang menjadi tugas utama Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu.
- r. Ketidakmandirian dalam melaksanakan rekrutmen menyebabkan tidak dapat diterapkan sifat mandiri serta prinsip jujur dan adil dalam proses penyelenggaraan Pemilu

- s. Kondisi dan fakta tersebut memperlihatkan adanya kerugian hak konstitusional Pemohon atau setidaknya suatu kerugian yang bersifat potensial bagi badan, panitia dan pengawas yang menjalankan fungsi pengawasan dalam suatu penyelenggaraan Pemilu.
16. Berdasarkan ketentuan yang tersebut dalam pasal-pasal Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum di atas, serta mengacu pada rumusan Pasal 51 ayat (1) UU MK sebagaimana telah disebutkan, Pemohon mempunyai *legal standing* sebagai perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum publik. Berdasarkan ketentuan hukum mengenai kedudukan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, Pemohon juga dapat membuktikan adanya kerugian pada hak dan kewenangan konstitusionalnya.
17. Dengan demikian, kedudukan hukum Pemohon telah memenuhi syarat, yaitu sebagai berikut: *kesatu*, adanya kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; *kedua*, adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dimaksud dan keberadaan pasal-pasal dari Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan pengujian; ketiga, adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
18. Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikemukakan, Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya potensial dirugikan yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi untuk mendapatkan sifat dan asas lembaga pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil dan sifatnya mandiri serta hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), yaitu “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali” dan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”; dan Pasal 28D ayat (1)



“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

19. Adanya kerugian hak konstitusional dari Pemohon atau setidaknya kerugian yang bersifat potensial tersebut memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji, khususnya, Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan (2), dan Pasal 95 serta Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap UUD 1945. Oleh karena itu, Pemohon secara hukum dan faktual telah dirugikan, baik secara langsung dan tidak langsung oleh pasal-pasal *a quo*, sehingga mempunyai alasan dan dasar yang cukup untuk menyatakan bahwa Pemohon mempunyai kedudukan hukum dan kepentingan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan Pengujian Undang-Undang ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

#### **IV. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN**

20. Pemohon adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (*vide* Pasal 1 angka 15 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum) Tugas dan wewenang dimaksud dalam kaitannya dengan pengawasan Pemilu telah diatur di dalam Pasal 74 ayat (1) UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*.
21. Pemohon terdiri dari Ketua dan Anggota dipilih dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan yang tersebut di dalam Pasal 90 ayat (2) dan ayat (3) serta kemudian disahkan oleh Presiden sesuai Pasal 91 ayat (1) UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*. dan berkedudukan di ibu kota negara [Vide Pasal 72 ayat (1) UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*].
22. Adapun kedudukan dan susunan badan yang menyelenggarakan pengawasan atas penyelenggaraan Pemilu tidak hanya Badan Pengawas Pemilihan Umum semata tetapi juga meliputi: Panwaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan

berkedudukan di ibu kota kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di desa/kelurahan serta Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia. Panitia dan Pengawas di atas juga mempunyai tugas dan wewenang tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (1), Pasal 78 ayat (1), Pasal 80 ayat (1), Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 84 ayat (1) UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*.

23. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai Pasal 1 angka 16 UU *a quo*. Sifat dan asas mandiri akan memberikan legitimasi pada Bawaslu untuk membentuk, melakukan rekrutmen, mensahkan dan melantik Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota

**A. Proses Rekrutmen atau Penentuan Calon Anggota Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan Menegasikan Hak Pemohon atas Penerapan Asas Jujur dan Adil serta Sifat Mandiri pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum serta Pengakuan, Jaminan, Perlindungan dan Kepastian Hukum yang Adil yang Dijamin oleh UUD 1945.**

24. Bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Panitia Pengawas lainnya yang meliputi: Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan adalah badan dan panitia yang dapat dikualifikasi sebagai Badan Hukum Publik karena: kesatu, pembentukan atau pendiriannya atau terjadinya melalui konstruksi hukum publik yaitu dibentuk oleh parlemen bersama pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; kedua, lingkungan kerjanya menjalankan tugas, wewenang dan kewajiban yang ditujukan untuk dan bertindak bagi kepentingan publik; ketiga, lingkup wewenangnya berkenaan dengan kepentingan publik dan dalam menjalankan otoritasnya mempunyai wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum di bidang pengawasan penyelenggaraan Pemilu.

25. Pembuatan UU Nomor 22 Tahun 2007 yang mengatur mengenai lembaga penyelenggara pemilihan umum didasarkan atas wewenang atributif yang

dikemukakan secara eksplisit pada Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Secara *de facto* dan *de jure*, Undang-Undang *a quo* telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud yang meliputi: kesatu, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan kedua, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, Badan Pengawas Pemilu adalah badan hukum publik yang merupakan salah satu badan yang dibentuk berdasarkan mandat dari Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 sebagai bagian dari suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum sehingga mempunyai hak dan kewenangan konstitusional yang rumusannya diatur melalui perundangan *a quo* serta juga dapat disamakan sebagai lembaga negara.

26. Badan Pengawas Pemilihan Umum mempunyai tugas dan wewenang untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum dimaksud. Ketentuan yang mengatur pembentukan badan yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu sebagai badan pengawas Pemilu yang bersifat tetap juga dikemukakan dalam Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengawasan sangat diperlukan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Selain badan dimaksud, juga dibentuk Panitia yang melakukan pengawasan yang dikualifikasi sebagai bagian dari komisi sebagaimana tersebut di atas yang seyogianya harus bersifat mandiri, selain nasional dan tetap.
27. Salah satu sifat penting dalam penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai suatu komisi pemilihan umum adalah prinsip jujur, adil dan sifat mandiri. Prinsip jujur dan adil serta sifat mandiri yang tersebut di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 juga menjadi salah satu asas yang tersebut dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, selain asas kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan akuntabel seperti yang dimaksud dalam Pasal

22E ayat (1) UUD 1945. Berpijak dari hal tersebut, asas jujur dan adil serta mandiri juga harus menjadi bagian penting dari pembentukan Badan pengawas Pemilihan Umum. Penerapan asas jujur dan adil serta sifat mandiri dimaksud, tidak hanya ditujukan dalam mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu dan hal lainnya seperti tersebut dalam Pasal 74, Pasal 76, Pasal 78, Pasal 80, Pasal 82 serta Pasal 84 UU Penyelenggaraan Pemilihan Umum *a quo* saja, tetapi juga dalam proses rekrutmen dan pembentukan Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan.

28. Proses rekrutmen dan pembentukan lembaga pengawasan mempunyai kaitan erat dengan kualitas pengawasan untuk mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu bilamana pembentukan lembaga pengawasan atau Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dilaksanakan dengan menerapkan sifat dan asas mandiri secara konsisten sehingga asas jujur dan adil menjadi potensial dilanggar maka hal tersebut dapat mempengaruhi atau setidaknya potensial mengakibatkan tidak dapat dilakukannya kualitas pengawasan yang profesional dan akuntabel.
29. *De facto*, penentuan calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi dalam jumlah tertentu untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Pasal 93 UU Penyelenggara Pemilu *a quo*. Hal serupa juga dilakukan terhadap anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Penentuan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) UU *a quo*. Sedangkan penentuan calon anggota Panwaslu Kecamatan Kabupaten diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk dipilih dan ditetapkan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam asal 95 UU *a quo*.
30. Prosedur rekrutmen sedemikian, potensial dikualifikasi sebagai bertentangan dan/atau setidaknya dinyatakan sebagai tidak memenuhi sifat mandiri serta asas jujur dan adil seperti yang dikemukakan secara eksplisit di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 2 Undang

Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum. Selain itu, keadaan seperti ini, setidaknya menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan, tidak dapat dilakukan sesuai asas mandiri serta/ atau jujur, adil, profesional dan akuntabel sehingga sangat merugikan bagi kepentingan pengawasan yang baik dalam suatu penyelenggaraan Pemilu.

31. Berdasarkan keadaan dan fakta di atas maka Badan Pengawas Pemilihan Umum maupun Panwaslu Kabupaten/Kota, tidak memiliki kemandirian untuk menentukan sendiri calon anggota Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kabupaten/Kota, juga tidak punya kemandirian dalam menentukan anggota Panwaslu Kecamatan karena para calon anggota Panwaslu dimaksud diusulkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, proses rekrutmen dimaksud juga potensial dikualifikasi sebagai, telah melanggar asas, jujur, adil, profesional dan akuntabel.
32. Keadaan dan tindakan dimaksud, nyata dan tegas telah bertentangan dengan sifat suatu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri dengan asas jujur dan adil sebagaimana dirumuskan secara eksplisit di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, Badan Pengawas Pemilu adalah salah satu lembaga penyelenggara Pemilu yang mempunyai kewenangan khusus di bidang pengawasan penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu. Tidak diterapkannya sifat mandiri dalam pembentukan dan rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dapat dikualifikasi sebagai melanggar pasal yang telah dirumuskan secara eksplisit dalam UUD *a quo*. Selain itu, tidak dilaksanakann asas mandiri secara konsisten dalam pembentukan dan rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota juga dapat dikatagorisir telah melanggar asas mandiri yang juga disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 2 huruf a UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*.
33. Fakta yang senyatanya, sebagian besar tugas dan wewenang dari Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu dan Pengawas adalah melakukan pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu yang

dilaksanakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hingga Panitia Pemungutan Suara (PPS), pengawasan atas penyelenggara Pemilu dan/atau pengawasan atas tugas dan wewenang lainnya dari seluruh Komisi Pemilihan Umum di atas.

34. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai “otorisasi” dan/atau potensi untuk mengusulkan calon-calon anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan sesuai dengan kepentingannya sendiri sehingga potensial melanggar asas adil dan jujur. Lebih-lebih proses rekrutmen calon yang diusulkan tersebut dilakukan sendiri oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak mempunyai kemandirian dalam menentukan calon anggota Panitia Pengawas dimaksud karena hanya dapat memilih calon yang diajukan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Keadaan ini mempunyai implikasi yang sangat mendalam dan sangat potensial melanggar sifat dan asas mandiri, jujur dan adil yang tersebut dalam konstitusi maupun UU Penyelenggaraan Pemilu serta juga sangat mempengaruhi kualitas pengawasan yang seyogianya dilakukan sesuai asas-asas penyelenggaraan Pemilu.
35. Fakta tidak adanya kemandirian atau setidaknya tidak diterapkan sifat dan asas mandiri serta juga tidak diterapkannya prinsip adil dan jujur sehingga Badan Pengawas Pemilihan Umum tidak memiliki kemandirian untuk menentukan sendiri calon anggota Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kabupaten/Kota, juga tidak punya kemandirian dalam menentukan anggota Panwaslu Kecamatan karena para calon anggota Panwaslu dimaksud diusulkan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota, ternyata mempunyai kaitan erat dengan fakta lainnya, yaitu: pembentukan sebagian besar Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota selalu terlambat dilakukan oleh KPU dan jajarannya.
36. Pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum, khususnya Panwaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang selalu terlambat mempunyai implikasi langsung bila dikaitkan dengan proses dan tahapan penyelenggaraan Pemilu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat sepenuhnya mengawasi seluruh tahapan

Pemilu. Hal ini dikonfirmasi juga dalam salah satu pertimbangan utusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang menyatakan pembentukan dilakukan hanya formalitas belaka.

37. Hal lain yang penting dikemukakan, di sebagian besar daerah yang pembentukan Panitia Pengawasnya terlambat untuk dibentuk, maka dapat dipastikan, penyelenggaraan pemilihan umumnya, termasuk pemilihan kepala daerahnya selalu bermasalah. Hal ini dapat dilihat pada pemilihan kepala daerah yang dilakukannya di Tapanuli Utara, Timor Tengah Selatan dan Bengkulu Selatan pada tahun 2008. Fakta ini hendak menegaskan, ketidakmandirian dalam melakukan pembentukan dan rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan erat dengan keterlambatan pembentukan dan rekrutmen lembaga Panwaslu yang pada akhirnya mempunyai dampak langsung pada kualitas pengawasan pada seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu.
38. Di sebagian besar proses pembentukan dan rekrutmen Panwaslu dilakukan secara tidak transparan. Salah satu penyebab utamanya, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang melakukan proses awal rekrutmen mempunyai kepentingan atas kualitas dan integritas calon anggota Panwaslu yang akan direkrut karena mereka kelak yang akan mengawasi sikap, perbuatan dan kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pada konteks ini, asas jujur dan adil tidak diterapkan secara konsisten. Itu sebabnya akan mudah ditemukan adanya calon anggota Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota punya "afiliasi" dan "kepentingan" terhadap lembaga penyelenggara Pemilu yang perlu diawasinya. Ada beberapa fakta yang membuktikan hal tersebut. Pada kondisi sedemikian, proses pengawasan tidak dapat dilakukan secara obyektif dan kualitas pengawasan menjadi tidak optimal;
39. Dengan demikian dapat dikemukakan, tugas dan wewenang dari Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu dan Pengawas dalam melakukan pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hingga Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan/atau tugas, pengawasan terhadap lembaga penyelenggara Pemilu tidak dilaksanakan secara optimal bila pembentukan dan rekrutmen tidak

dilakukan dengan sifat dan asas mandiri serta tidak menerapkan asas jujur dan adil. Bilamana kualitas pengawasan pemilihan umum yang dilakukan oleh lembaga pengawasan seperti di atas tidak dapat dilaksanakan secara optimal, maka hal tersebut akan merugikan citra dan kredibilitas lembaga pengawasan, merugikan para pemilih dan pada akhirnya merugikan proses demokrasi yang seyogianya harus kian meningkat.

40. Pasal 1 angka 16 UU *a quo* memberikan justifikasi kepada Bawaslu untuk membentuk Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota *juncto* Pasal 118 ayat (1) dan ayat (2) yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk membentuk peraturan dan keputusan Bawaslu sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Kedua pasal *a quo* bila dikaitkan dengan seluruh uraian di atas berkenaan dengan pasal-pasal yang dimohonkan maka frasa yang tersebut di dalam Pasal 93, sepanjang "... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya", Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) sepanjang frasa "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya..." dan "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya...", dan Pasal 95 sepanjang frasa "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya..." haruslah dihilangkan atau setidaknya dinyatakan tidak ada agar Bawaslu menjadi badan yang mempunyai sifat dan asas yang mandiri sehingga dapat melakukan proses dan mekanisme rekrutmen secara mandiri, jujur dan adil.

41. Berkenaan dengan uraian di atas maka sifat dan asas mandiri, jujur dan adil haruslah diterapkan sehingga Panwaslu seyogianya diusulkan dan dipilih sendiri oleh Bawaslu sehingga rumusan Pasal 93 seyogianya menjadi: "Calon anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih *setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan*". Adapun rumusan Pasal 94 seyogianya menjadi:

(1) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan*



*Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

- (2) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

Sedangkan rumusan Pasal 95 seyogianya menjadi: *“Calon anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.*

42. Seluruh uraian di atas menjelaskan telah timbulnya kerugian pada hak dan kewenangan konstitusional Pemohon atau setidaknya potensial dirugikan yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi untuk mendapatkan sifat dan asas lembaga pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang mandiri, jujur dan adil serta hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan **mandiri**”; dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

**B. Pembentukan dan Komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi telah Menegasikan Hak Pemohon atas Pengakuan, Jaminan, Perlindungan dan Kepastian Hukum yang Adil serta Penyelenggaraan Pemilu secara Jujur dan Adil serta yang Dijamin oleh UUD 1945**

43. Ada 2 (dua) hal pokok yang menjadi masalah berkenaan dengan Dewan Kehormatan, yaitu: kesatu, penetapan pembentukan Dewan Kehormatan atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum karena adanya suatu pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu dan dilakukan penyelenggara

Pemilu; dan kedua, pembentukan dan komposisi anggota Dewan Kehormatan yang memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik atau rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat karena adanya pelanggaran.

44. Dewan Kehormatan KPU atau KPU Provinsi dibentuk dan ditetapkan oleh Keputusan KPU atau KPU Provinsi bilamana terjadi pelanggaran sebagaimana disebutkan Pasal 111 ayat (1) *juncto* Pasal 112 ayat (1) serta adanya usulan pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur di dalam Pasal 30 ayat (1) karena melanggar Pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f dan huruf g Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
45. Bahwa KPU dan KPU Provinsi acapkali tidak membuat penetapan untuk membentuk Dewan Kehormatan melalui Keputusan KPU atas rekomendasi atau pengaduan dan/atau laporan yang diajukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum atau masyarakat. KPU dan/atau KPU Provinsi justru melakukan pemeriksaan dan klarifikasi sendiri tanpa melalui verifikasi yang seharusnya dilakukan oleh Dewan Kehormatan. Tidak adanya norma yang dirumuskan secara eksplisit dalam teks rumusan pasal menyebabkan dilanggarnya kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama dihadapan hukum serta dilanggarnya prinsip jujur dan adil. Kewenangan pembentukan Dewan Kehormatan yang ditetapkan dengan Keputusan KPU dan KPU Provinsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) UU *a quo*, tidak menyebabkan KPU mempunyai kewenangan untuk melanggar prinsip kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama dihadapan hukum serta prinsip jujur dan adil yang secara eksplisit disebutkan di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
46. Pelaksanaan kewenangan dalam membentuk Dewan Kehormatan yang ditetapkan dengan keputusan KPU harus dimaknai sebagai suatu kewenangan administratif dari KPU dan KPU Provinsi. Pembentukan Dewan Kehormatan wajib dilakukan oleh KPU dan KPU Provinsi, bilamana ada suatu rekomendasi atau pengaduan dan/atau laporan yang diajukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum atau masyarakat. KPU tidak

mempunyai kewenangan untuk tidak membentuk Dewan Kehormatan dan KPU seyogianya tidak melakukan pemeriksaan dan klarifikasi yang dilakukannya sendiri karena verifikasi atas rekomendasi atau pengaduan dan/atau laporan harus dilakukan oleh dan di forum Dewan Kehormatan sesuai Pasal 30 ayat (1) UU *a quo*.

47. Tindakan KPU dan KPU Provinsi yang tidak membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan seperti tersebut di atas disebabkan adanya potensi konflik kepentingan. Pasal 30 ayat (1) yang merujuk pada Pasal 29 ayat (2) berkaitan dengan pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota apabila melanggar Pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f, dan huruf g UU *a quo*. Tindakan KPU yang tidak membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan berkaitan pasal *a quo* karena menyangkut sanksi pemberhentian yang dapat dikenakan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Keadaan sedemikian potensial melanggar sifat dan asas mandiri, jujur dan adil serta asas lain penyelenggaraan Pemilu seperti asas keterbukaan, kepastian hukum, profesionalitas, dan akuntabilitas.
48. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dapat dikualifikasi sebagai *Conditionally Constitutional* (Konstitusional Bersyarat). Pasal *a quo* dinyatakan konstitusional sepanjang semua rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran wajib ditindaklanjuti oleh KPU dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU. Pasal *a quo* dinyatakan inkonstitusional bila KPU tidak menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran tidak ditindaklanjuti oleh KPU dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU dan/atau realisasi pembentukan Dewan Kehormatan dimaksud digantungkan dari pemeriksaan dan klarifikasi internal KPU dan KPU Provinsi.
49. Dalam hal Badan Pengawas Pemilihan Umum membuat rekomendasi untuk pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang

telah memenuhi Pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f, dan huruf g sebagaimana diatur dalam Pasal 30 *juncto* Pasal 111 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (3) UU Penyelenggara Pemilihan Umum *a quo*, maka dibentuk suatu Dewan Kehormatan. Dewan Kehormatan KPU dimaksud berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU. Pada bagian penjelasan Pasal 111 ayat (3) *a quo*, yang dimaksud 3 (tiga) orang anggota KPU adalah Anggota KPU yang tidak diadukan melanggar kode etik. Sedangkan dalam Dewan Kehormatan KPU Provinsi, jumlah anggota dewan dimaksud 3 (tiga) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang anggota KPU Provinsi. Kedua orang anggota tersebut adalah anggota KPU Provinsi yang tidak diadukan dan/atau dilaporkan melanggar kode etik sesuai Penjelasan Pasal 112 ayat (3) *a quo*.

50. Jumlah dan komposisi Dewan Kehormatan KPU yang mayoritas berasal dari Anggota KPU itu sendiri potensial melanggar asas kepastian hukum yang adil serta asas jujur dan adil, selain dapat menciptakan proses pemeriksaan yang mengarah potnesi konflik kepentingan serta punya intensi dan mengarah pada perlindungan korps KPU di dalam Dewan Kehormatan. Proses sedemikian tidak hanya dapat dikualifikasi sebagai obyektif tetapi juga melanggar prinsip jujur dan adil serta non diskriminatif. Ada suatu fakta yang tak terbantahkan berkaitan dengan respon KPU atas berbagai rekomendasi yang diberikan Badan Pengawas Pemilihan Umum beserta jajaran Panitia Pengawas lainnya berkaitan dengan permohonan dan kinerja dari Dewan Kehormatan seperti telah diuraikan di dalam Bukti P-6 tersebut di atas.
51. Bilamana jumlah dan komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi tersebut dibandingkan dengan Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum maka akan ditemukan perbedaan yang sangat substantif karena komposisi Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum berjumlah 5 (lima) orang, tetapi hanya terdiri dari 2 (dua) orang anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum, 1 (satu) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU dan Badan Pengawas Pemilihan Umum. Fakta ini hendak menegaskan adanya pendekatan yang tidak simetris diantara 2 (dua) buah lembaga yang melakukan penyelenggaraan Pemilu.

Keadaan ini juga dapat dinilai, adanya diskriminasi pengaturan dalam suatu komisi pemilihan umum yang keduanya (KPU dan Bawaslu) adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum.

52. Komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi *a quo* dapat bertentangan dengan sifat dan asas mandiri, jujur, adil, dan kepastian hukum yang adil atau setidaknya menyebabkan tidak sepenuhnya didasarkan atau berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang mandiri, jujur, adil, akuntabel dan profesional serta juga mempunyai implikasi langsung maupun tidak langsung pada terpenuhinya hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Komposisi sedemikian juga dapat dikualifikasi melanggar prinsip penting di dalam sistem Pemilu yang dianut internasional yang mengharuskan adanya *compliance with and enforcement of electoral law* yang baik. Bilamana komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi dibandingkan dengan Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum maka ada perbedaan yang cukup signifikan yang dapat dikualifikasi sebagai terjadi diskriminasi dalam pengaturan Dewan Kehormatan di KPU dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, padahal keduanya adalah suatu lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum yang dijamin kemandiannya.
53. Pada kenyataannya, Badan Pengawas Pemilihan Umum telah mengirimkan lebih dari sepuluh kali rekomendasi untuk kemudian dibentuk Dewan Kehormatan, namun dalam kenyataannya, sebagian besar rekomendasi dimaksud tidak pernah ditindaklanjuti dengan pembentukan Dewan Kehormatan. Ada beberapa Dewan Kehormatan yang dibentuk tetapi sebagian besar putusan dari dewan dimaksud senantiasa tidak sesuai dengan rekomendasi yang diajukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum yang disebabkan adanya konflik kepentingan.
54. Seluruh uraian di atas telah menjelaskan dan memperlihatkan adanya dan timbulnya kerugian pada hak dan kewenangan konstitusional Pemohon atau setidaknya potensial dirugikan yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan komposisi dan pembentukan Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi, serta bilamana dibandingkan dengan Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum telah bertentangan atau mengingkari "hak atas

jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang tidak diskriminatif” dan penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan secara jujur dan adil, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” dan “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”.

55. Berdasarkan seluruh alasan-alasan permohonan seperti telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: kesatu, Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dapat dikualifikasi dan telah nyata-nyata atau setidaknya sangat potensial dikualifikasi melanggar asas lembaga pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang mandiri serta hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 atau dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang Bawaslu mempunyai wewenang untuk melaksanakan rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten.Kota secara mandiri; kedua, Pasal 111 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah nyata-nyata atau setidaknya sangat potensial menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang sama di muka hukum serta dapat dikualifikasi sebagai bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 atau dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang komposisi pembentukan Dewan Kehormatan KPU yang berjumlah 5 orang dan Dewan Kehormatan KPU Provinsi, mayoritasnya bukan anggota KPU dan KPU Provinsi; ketiga, Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang KPU menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU.

## **V. PERMOHONAN PROVISI**

56. Pada tahun 2010, ada sekitar 244 (dua ratus empat puluh empat) daerah akan menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah. Keseluruhan proses dimaksud terdiri dari: 7 (tujuh) pemilihan kepala daerah provinsi, 202 (dua ratus dua) pemilihan kepala daerah kabupaten, dan 35 (tiga puluh lima) pemilihan kepala daerah kota. Ada 192 Pengawas Pemilu yang sudah dilantik dan disahkan yang terdiri dari: 7 Panwas Provinsi dan 185 Panwas Kabupaten/Kota (terlampir). Pada saat ini sebagian besar tahapan pemilihan kepala daerah dimaksud sudah masuk dalam tahapan pendaftaran calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebagian daerah juga tengah dalam tahapan lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu: tahapan pemutakhiran data pemilih dan penerimaan daftar pemilih dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sebagai gambaran, dari 192 daerah yang Panwaslunya sudah dilantik tersebut, Bawaslu telah menerima salinan Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang penetapan jadwal Pemilu Kada dari 138 daerah. Dari data tersebut terdapat 1 (satu) daerah yang menyelenggarakan pemungutan suara pada bulan Maret 2010, 7 (tujuh) daerah pada bulan April 2010, 39 (tiga puluh sembilan) daerah pada bulan Mei 2010, 64 (enam puluh empat) daerah pada bulan Juni 2010, 19 (sembilan belas) daerah pada bulan Juli 2010, dan 8 (delapan) daerah pada bulan Agustus 2010. Sedangkan di 54 daerah lainnya, Bawaslu belum memperoleh salinan Surat Keputusan tentang penetapan jadwal dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

57. KPU telah membuat pernyataan dan tindakan sepihak berupa pembatalan Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 yang mengatur rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, KPU juga menyatakan tidak mengakui Panwaslu yang sudah dilantik Badan Pengawas Pemilihan Umum yang didasarkan atas Surat Edaran Bersama dimaksud. Ada kecenderungan dan intensi yang kian menguat, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota (mendasarkan pada penafsiran yang keliru terhadap Surat Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 142/KMA/XI/2009) meminta DPRD untuk melakukan *fit and proper* dan sekaligus melantik Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Hal ini sudah mulai dilakukan di daerah Kabupaten Sumbawa Nusa Tenggara Barat dan Kota

Samarinda Kalimantan Timur dan berdasarkan data yang kami peroleh akan diikuti oleh 22 daerah lainnya di Indonesia.

58. Bahwa keadaan seperti diuraikan di atas menyebabkan tugas dan wewenang dan kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dapat dilakukan secara maksimal. Bahkan, tindakan dan upaya Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk meningkatkan kualitas pengawasan melalui pengelolaan dan pengorganisasian pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum menjadi "kacau dan berantakan". Kesemuanya ini mendekonstruksi tindakan dan program untuk menjamin dan memastikan agar kualitas Pemilu menjadi lebih baik dari sebelumnya.

59. Berdasarkan uraian di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk sudilah kiranya menyatakan dan menetapkan bahwa Panwaslu Provinsi dan Panwaslu kabupaten.Kota yang telah dilantik oleh Badan Pengawas Pemilu adalah Panwaslu yang sah dalam melaksanakan pengawasan pemilihan kepala daerah di 244 daerah pemilihan kepala daerah sesuai tugas, wewenang dan kewajibannya.

## **VI. PETITUM**

Bahwa berdasarkan uraian-uraian di atas, maka Pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi memberikan putusan sebagai berikut:

### **DALAM PROVISI**

1. Menerima dan mengabulkan permohonan provisi;
2. Menyatakan Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota di 192 daerah yang menyelenggarakan Pemilu Kada yang terdiri dari: 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dan dilantik oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu Kada Tahun 2010 adalah Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang sah dan dapat tetap menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya sampai Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan dalam perkara ini.

### **DALAM PERMOHONAN**

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;



2. Menyatakan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (3), serta Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan ;
3. Menyatakan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (3), serta Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak mempunyai kekuatan mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat) sepanjang KPU menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU; dan
5. Memerintahkan Putusan ini untuk diumumkan di dalam Berita Negara.

ATAU

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai *conditionally constitutional*, sepanjang calon anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu kabupaten/Kota diusulkan dan dipilih sendiri oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum;
3. Menyatakan Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat) sepanjang KPU menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU; dan
4. Menyatakan Pasal 111 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai *conditionally constitutional* sepanjang jumlah komposisi Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi tidak mayoritas atau setidaknya komposisinya seperti yang dirumuskan dalam Dewan Kehormatan Badan Pengawas Pemilihan Umum;
5. Memerintahkan Putusan ini untuk diumumkan di dalam Berita Negara.

Jika Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon Putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14.2, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya
2. Bukti P-2 : Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Nomor 59 tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4721)
3. Bukti P-3 : Salinan Keputusan Presiden Nomor 17/P tahun 2008 tanggal 28 Maret 2008.
4. Bukti P-4 : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tertanggal 12 Agustus 2009
5. Bukti P-5 : Laporan Panitia Angket DPR-RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih tertanggal 29 September 2009
6. Bukti P-6 : Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilihan Umum Legislatif 2009, Komisi Nasional Hak Asasai Manusia.
7. Bukti P-7 : Keputusan Pleno Bawaslu tertanggal 5 Januari 2010 tentang *Judicial Review*.

#### A. BUKTI BERKAITAN DENGAN PROSES REKRUTMEN PANWASLU

8. Bukti P-8 : Calon Panwaslu diloloskan KPU yang tidak memenuhi syarat
  - 1 Surat dari Front Rakyat Bersatu Siantar-Simalungun, 25 Januari 2010 perihal indikasi terjadinya pelanggaran calon Panwaslu Kada Kab. Simalungun Sumut.
  - 2 Surat Nomor 826/Bawaslu/XII/2009 perihal Jawaban Surat kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Purbalingga;
  - 3 Surat tentang pengaduan atas nama Tasarif Sofian Adjirman, ST. satu berkas terlampir tanggal 4 Januari 2010;
  - 4 Surat KPU Kabupaten Lampung Timur Nomor 270/292 perihal

Pemberitahuan;

- 5 Surat dari Bupati Lampung Timur Nomor 000/713a/01/UK/2009 perihal Pemberitahuan Kepada para Camat se-Kabupaten Lampung Timur;
  - 6 Surat Bawaslu Nomor 715/Bawaslu/XI/2009 perihal Rekomendasi dan Daftar Nama Urutan 4, 5, dan 6 Hasil Uji Kelayakan dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota kepada Ketua Panwaslu Provinsi tanggal 5 November 2009;
  - 7 Surat KPU Kabupaten Pesawaran nomor 270/10/KPU-PSW/2010 perihal Klarifikasi kelengkapan Berkas Calon Panwaslu Kada tanggal 12 Januari 2010 ditujukan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
  - 8 Laporan/tanggapan atas calon Panwaslukada Kab. Bolaang mangondow provinsi Sulawesi Utara ditujukan Ketua Bawaslu RI tanggal 15 Desember 2009
  - 9 Surat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Sibolga dengan Nomor Ist/Panwaslu-SBG/XII/2009 perihal Hasil Investigasi Ditujukan Ketua Bawaslu RI tanggal 25 Desember 2009
  - 10 Surat dari Indra Effendi, SE kepada Ibu Agustiani Tio F.Sitorus perihal Keberpihakan Ketua Panwaslu Kabupaten Kota Dumai Terhadap KPUD Dumai
  - 11 Surat Tanggapan Masyarakat Terhadap 6 calon Panwaslu Kada Pasaman Barat nomor istimewa tanggal 17 Desember 2009 perihal Rekam Jejak 6 orang calon Anggota Panwaslu Kada yang diseleksi oleh KPU Pasaman Barat ditujukan Ketua Bawaslu RI
  - 12 Surat masukan dari masyarakat Kabupaten Samosir tanggal 23 Desember 2009 kepada Ketua dan Anggota Bawaslu RI
  - 13 Surat Panitia Pengawas Pemilu Provinsi Jambi nomor 970/722/panwaslu tanggal 24 November 2009 ditujukan kepada Bapak Ketua Bawaslu RI perihal Indikasi Nepotisme pada rekrutmen Panwas Pilkada oleh KPU Prov/kab/Kota se-provinsi Jambi.
9. Bukti P-9 : Surat Bawaslu terkait berkas kelengkapan dan persyaratan calon Panwaslu Kada

- 1 Surat Bawaslu Nomor 832/Bawaslu/XII/2009 tanggal 24 Desember 2009

- kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serang perihal Hasil Uji Kelayakan Dan Kepatutan;
- 2 Surat Bawaslu Nomor 003/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sumbawa perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 3 Surat Bawaslu Nomor 004/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pakpak Bharat perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 4 Surat Bawaslu Nomor 005/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 5 Surat Bawaslu Nomor 006/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tapanuli Selatan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 6 Surat Bawaslu Nomor 007/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Pematang Siantar perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 7 Surat Bawaslu Nomor 008/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toba Samosir perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 8 Surat Bawaslu Nomor 009/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lombok Barat perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 9 Surat Bawaslu Nomor 010/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 10 Surat Bawaslu Nomor 011/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Asahan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 11 Surat Bawaslu Nomor 002/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Medan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 12 Surat Bawaslu Nomor 012/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lombok Tengah perihal

- Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 13 Surat Bawaslu Nomor 014/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bima perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 14 Surat Bawaslu Nomor 015/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Samosir perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 15 Surat Bawaslu Nomor 018/Bawaslu/I/2009 tanggal 7 Januari 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Tebing Tinggi perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 16 Surat Bawaslu Nomor 019/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Sibolga perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 17 Surat Bawaslu Nomor 020/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Mandailing Natal perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 18 Surat Bawaslu Nomor 021/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lampung Timur perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 19 Surat Bawaslu Nomor 022/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Way Kanan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 20 Surat Bawaslu Nomor 023/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lampung Selatan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 21 Surat Bawaslu Nomor 024/Bawaslu/I/2010 tanggal 7 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 22 Surat Bawaslu Nomor 026/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Barru perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 23 Surat Bawaslu Nomor 029/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;

- 24 Surat Bawaslu Nomor 030/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pesawaran perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 25 Surat Bawaslu Nomor 031/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ponorogo perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 26 Surat Bawaslu Nomor 032/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banjar perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 27 Surat Bawaslu Nomor 034/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sidoarjo perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 28 Surat Bawaslu Nomor 036/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bulukumba perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 29 Surat Bawaslu Nomor 037/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Maros perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 30 Surat Bawaslu Nomor 038/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Luwu Timur perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 31 Surat Bawaslu Nomor 039/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Metro perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 32 Surat Bawaslu Nomor 040/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pangkajene Kepulauan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 33 Surat Bawaslu Nomor 041/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jember perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 34 Surat Bawaslu Nomor 042/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Balangan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 35 Surat Bawaslu Nomor 043/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada

- Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kepulauan Selayar perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
- 36 Surat Bawaslu Nomor 044/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lamongan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 37 Surat Bawaslu Nomor 046/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sumenep perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 38 Surat Bawaslu Nomor 047/Bawaslu/I/2009 tanggal 8 Januari 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Binjai perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 39 Surat Bawaslu Nomor 049/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Humbang Hasundutan perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 40 Surat Bawaslu Nomor 050/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gowa perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 41 Surat Bawaslu Nomor 051/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ngawi perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada;
  - 42 Surat Bawaslu Nomor 052/Bawaslu/I/2010 tanggal 8 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Soppeng perihal Kelengkapan Berkas Calon Anggota Panwaslu Kada
  - 43 Surat Bawaslu Nomor 110/Bawaslu/I/2010 tanggal 19 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Rembang perihal Pemenuhan 2 (dua) Nama Calon Anggota Panwaslu Kada Kabupaten Rembang;
  - 44 Surat Bawaslu Nomor 111/Bawaslu/I/2010 tanggal 20 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Way Kanan perihal Penjelasan Bawaslu;
  - 45 Surat Bawaslu Nomor 112/Bawaslu/I/2010 tanggal 20 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Metro perihal Penjelasan Bawaslu;
  - 46 Surat Bawaslu Nomor 114/Bawaslu/I/2010 tanggal 21 Januari 2010

kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Bengkulu Selatan perihal Petunjuk Bawaslu;

- 47 Surat Bawaslu Nomor 115/Bawaslu/I/2009 tanggal 21 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tabalong perihal Penjelasan Bawaslu;
- 48 Surat Bawaslu Nomor 116/Bawaslu/I/2010 tanggal 21 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan perihal Penjelasan Bawaslu;
- 49 Surat Bawaslu Nomor 123/Bawaslu/I/2010 tanggal 28 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Poso perihal Penjelasan Bawaslu;
- 50 Surat Bawaslu Nomor 124/Bawaslu/I/2009 tanggal 28 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Musi Rawas perihal Penjelasan Bawaslu;
- 51 Surat Bawaslu Nomor 125/Bawaslu/I/2010 tanggal 28 Januari 2010 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lombok Barat perihal Penjelasan Bawaslu;

10. Bukti P-10 : Bukti terkait Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu

- 1 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kelayakan dan Kepatutan, Pemilihan dan Penetapan, Serta Pemberhentian, Penonaktifan Sementara, dan Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri;
- 2 Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009–001/SEB/Bawaslu/2009 tanggal 9 Desember 2009 perihal Surat Edaran Bersama tentang Pembentukan Pengawas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji



Kelayakan dan Kepatutan, Pemilihan dan Penetapan, Serta Pemberhentian, Penonaktifan Sementara, dan Pengenaan Sanksi Administratif kepada Anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri;

- 4 Surat Bawaslu Nomor 818/Bawaslu/XII/2009 tanggal 15 Desember 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Jakarta perihal Jawaban Atas Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 1682/KPU/XII/2009 Perihal Tindak Lanjutan Terhadap Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu;
- 5 Surat KPU Nomor 50/KPU/II/2010 tanggal 4 Februari 2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama Antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Pengembalian Kepada Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan/atau Fatwa Mahkamah Agung Nomor 12/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009;

## B. BUKTI BERKAITAN DENGAN DEWAN KEHORMATAN KPU

### 11. Bukti P-11 : Dewan Kehormatan

#### PEMILU DPR, DPD DAN DPRD 2009

- 1 Kasus Surat Suara Tertukar KPU
  - a. Surat Bawaslu Nomor 336/Bawaslu/V/2009 tanggal 13 Mei 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan;
  - b. Kajian Bawaslu Nomor 41/TL/Bawaslu/IV/2009;
  - c. Surat KPU Nomor 1132/KPU/VI/2009 tanggal 12 Juni 2009 kepada Ketua Bawaslu RI perihal Rekomendasi Pembentukan DK KPU;
  - d. Hasil verifikasi dan klarifikasi KPU terhadap surat Bawaslu Nomor 336/Bawaslu/V/09 tanggal 14 Mei 2009 dan Nomor 337/Bawaslu/V/09 tanggal 14 Mei 2009;
- 2 Kasus Pengadaan Distribusi Logistik KPU
  - a. Surat Bawaslu Nomor 337/Bawaslu/V/2009 tanggal 13 Mei 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan Kajian Hukum Bawaslu Kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh beberapa KPU di daerah;
- 3 KPU Sumatera Barat

- a. Surat Bawaslu Nomor 069/L/Bawaslu/VII/2008 tanggal 15 Juli 2008 kepada Ketua KPU perihal Tindak lanjut temuan a/n Desi Asmaret;
- 4 KPU Sulawesi Utara
- a. Surat Bawaslu Nomor 350/L/Bawaslu/XI/2008 tanggal 26 November 2008 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum;
  - b. Surat Bawaslu Nomor 014/Bawaslu/I/2009 tanggal 13 Januari 2009 kepada Ketua Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum perihal Keterangan Tambahan Dugaan Pelanggaran Kode Etik oleh Anggota KPU Provinsi Sulawesi Utara;
  - c. Surat KPU Nomor Nomor 3492/15/XII/2008 tanggal 17 Desember 2008 perihal Tanggapan tentang Usulan Pembentukan Dewan Kehormatan untuk KPU Provinsi Sulawesi Utara;
- 5 KPU Provinsi Lampung
- a. Surat Bawaslu Nomor 092/Bawaslu/III/2009 tanggal 11 Maret 2009 perihal rekomendasi pembentukan Dewan Kehormatan KPU untuk memeriksa KPU Provinsi Lampung;
  - b. Surat KPU Nomor 254/KPU/II/2009 tanggal 3 Februari 2009 perihal Laporan/pengaduan masyarakat dalam proses seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung;
  - c. Surat KPU Nomor 641/KPU/IV/2009 tanggal 2 April 2009 kepada Ketua Bawaslu RI perihal Rekomendasi Pembentukan DK KPU Untuk Memeriksa Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Yang Dilakukan Oleh Anggota KPU Provinsi Lampung;
- 6 KPU Kab. Bungo, Jambi
- a. Surat Bawaslu Nomor 129/L/Bawaslu/VIII/2008 tanggal 4 Agustus 2008 kepada Ketua KPU perihal Tindak lanjut temuan a/n Dailami, S.Ag., Kajian Bawaslu Nomor: 04/TL/Bawaslu/ VII/2008;
- 7 KPU Kab. Sarolangun, Jambi
- a. Surat Bawaslu Nomor 693/Bawaslu/X/2009 tanggal 16 Oktober 2009;
  - b. Kajian Laporan Nomor 18/TL/Bawaslu/X/2009;
- 8 KPU Banyumas, Jawa Tengah
- a. Surat Bawaslu Nomor 355/Bawaslu/XI/2008 tanggal 28 November 2008 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah perihal Rekomendasi Pembentukan Dewan Kehormatan KPU Provinsi Jawa

- Tengah untuk memeriksa anggota KPU Kabupaten Banyumas;
- 9 KPU Kota Probolinggo
    - a. Surat Bawaslu Nomor 514/Bawaslu/VII/2009 tanggal 3 Juli 2009 kepada Ketua Panwaslu Kota Probolinggo perihal Klarifikasi Pelanggaran Kode Etik oleh Anggota KPU Kota Probolinggo;
    - b. Surat Bawaslu Nomor 658/Bawaslu/IX/2009 tanggal 7 September 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur perihal Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik oleh KPU Kota Probolinggo Kajian Pelanggaran Nomor 14/TL/Bawaslu/IX/2009 tujuan pembentukan Dewan Kehormatan KPU provinsi Jawa Timur Untuk memeriksa KPU kota Probolinggo;
    - c. Surat KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 270/893/KPU.JTM/XI/2009 tanggal 25 November 2009 perihal Hasil Klarifikasi Dugaan Pelanggaran Kode Etik KPU Kota Probolinggo;
  - 10 KPU Kab. Bengkalis, Riau
    - a. Surat Bawaslu Nomor 699/Bawaslu/X/2009 tanggal 20 Oktober 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Pelanggaran Kode Etik oleh KPU Kabupaten Bengkalis;
  - 11 KPU Kab. Bangka, Bangka Belitung
    - a. Surat Bawaslu Nomor 607/Bawaslu/VIII/2009 tanggal 13 Agustus 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik oleh Anggota KPU Kabupaten Bangka an. Andi Budi Yulianto, ST., Kajian Laporan Nomor 06/TL/Bawaslu/VIII/2009;
- PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN 2009
- 12 Kasus Spanduk Sosialisasi KPU
    - a. Surat Bawaslu Nomor 498/Bawaslu/VI/2009 tanggal 30 Juni 2009 kepada Bapak Faisal Siagian (Kasubag Percetakan, Publikasi dan Informasi KPU) perihal Klarifikasi Pencetakan Spanduk KPU
    - b. Surat Bawaslu Nomor 499/Bawaslu/VI/2009 tanggal 30 Juni 2009 kepada Bapak Amin (Wakil Direktur PT Taruna Grafika) perihal Klarifikasi Pencetakan Spanduk KPU
    - d. Surat Bawaslu Nomor 561/Bawaslu/VII/2009 tanggal 23 Juli 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Pelanggaran Kode Etik

Penyelenggara Pemilu (yang dilakukan oleh Sdr. Faisal Siagian)

Kajian Pelanggaran Nomor 01/TL/Bawaslu/VII/2009 tanggal 11 Juli 2009 tentang dugaan pelanggaran kode etik dalam pelaksanaan sosialisasi pemberian tanda contreng/centang yang dilakukan oleh Sdr. Faisal Siagian;

- e. Surat Bawaslu Nomor 562/Bawaslu/VII/2009 tanggal 23 Juli 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu (yang dilakukan oleh Sdri. Endang Sulastrri);  
Kajian Pelanggaran Nomor 02/TL/Bawaslu/VII/2009 tanggal 17 Juli 2009 tentang dugaan pelanggaran kode etik dalam pelaksanaan sosialisasi pemberian tanda contreng/centang yang dilakukan oleh Sdri. Endang Sulastrri;
- f. Surat KPU Nomor 1306/KPU/VII/2009 tanggal 30 Juli 2009 kepada Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum perihal Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Hasil verifikasi dan klarifikasi KPU terhadap Sdri. Endang Sulastrri berdasarkan surat Bawaslu Nomor 562/Bawaslu/VII/2009 tanggal 13 Juli 2009;  
Berita Acara Pemeriksaan Sdri. Endang Sulastrri Atas Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu;  
Fotokopi arahan Sdri. Endang Sulastrri dengan tulisan tangan terkait materi sosialisasi disertai dengan fotokopi contoh flyer, leaflet dan spanduk;
- g. Surat KPU Nomor 1183/KPU/VI/2009 tanggal 26 Juni 2009 kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Seluruh Indonesia perihal Surat Edaran Penarikan Spanduk Tanda Contreng Pilpres 2009;
- h. Surat KPU Nomor 1209/KPU/VII/2009 tanggal 3 Juli 2009 kepada Ketua KPU Provinsi Seluruh Indonesia perihal Perbaikan Spanduk Sosialisasi Tata Cara Pemberian Suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009;
- i. Nota Dinas Ketua KPU Nomor 6420/KK/30/VII/2009 tanggal 30 Juli 2009 kepada Sekretaris Jenderal KPU perihal Tindak Lanjut Rekomendasi Bawaslu;

### 13 Kasus DPT KPU

- a. Surat Bawaslu Nomor 628/Bawaslu/VIII/2009 tanggal 21 Agustus 2009

kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik pada Penetapan DPT Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009;

Kajian Laporan Nomor 12/Lap-Pilpres/TL/Bawaslu/VIII/2009;

14 Kasus IFES KPU

a. Surat Bawaslu Nomor 624/Bawaslu/VIII/2009 tanggal 20 Agustus 2009 kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum perihal Penerusan Laporan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu oleh Anggota KPU an. A. Hafiz Anshary dan Abdul Aziz;

Kajian Pelanggaran Nomor 11/TL/Bawaslu/VIII/2009 tentang Dugaan Pelanggaran Kode Etik Oleh KPU terkait kerjasama dengan *Internasional Foundation for Electoral System (IFES)* dalam tabulasi Melalui SMS;

b. Berita Acara Klarifikasi an. Sri Nuryanti tanggal 15 Juli 2009;

c. Berita Acara Klarifikasi an. Suropto Bambang Setiadi tanggal 15 Juli 2009;

d. Berita Acara Klarifikasi an. Abdul Aziz tanggal 15 Juli 2009;

e. Berita Acara Klarifikasi an. Dra. Raden Siliwanti. MPIA tanggal 17 Juli 2009;

f. Berita Acara Klarifikasi an. Irfan Ahadi tanggal 17 Juli 2009;

g. Berita Acara Klarifikasi an. Andi Nurpati tanggal 15 Juli 2009;

h. Berita Acara Klarifikasi an. Anhar Jamal tanggal 15 Juli 2009;

i. Berita Acara Klarifikasi an. Emil Satria Tarigan tanggal 22 Juli 2009;

j. Berita Acara Klarifikasi an. Priyatno Sulisto dan Ariesta Satryoko tanggal 17 Juli 2009;

k. Berita Acara Klarifikasi an. Dr. Husni Fahmi, MSEE tanggal 24 Juli 2009;

l. Berita Acara Klarifikasi an. Basuki Suhardiman tanggal 28 Juli 2009;

m. Berita Acara Klarifikasi an. H.A. Hafiz Anshary AZ tanggal 21 Juli 2009;

n. Berita Acara Klarifikasi an. Riyogarta Luwiyana P tanggal 6 Agustus 2009;

o. Berita Acara Klarifikasi an. Didik Supriyanto tanggal 27 Juli 2009;

p. Berita Acara Klarifikasi an. Prof. Ramlan Surbakti tanggal 6 Agustus

- 2009;
- q. Surat dari KPU nomor 178/15/I/2009 perihal Permintaan Bantuan Tenaga Ahli Teknologi Informasi dan komunikasi BPPT. Tanggal 27 Januari 2009 ditujukan Badan pengkajian dan Penerapan teknologi (BPPT) di Jakarta;
  - s. Kesepakatan Bersama KPU dan BPPT Nomor 08/KB/KPU/Tahun 2009 dan Nomor 03/KB/BPPT-KPU/III/2009 tanggal 12 Maret 2009;  
Perjanjian Kerjasama KPU dan BPPT tentang Pendampingan Teknis Informasi Pemilu Tahun 2009 Nomor 08/KB/KPU/Tahun 2009 dan Nomor 04/PKS/BPPT-KPU/III/2009 tanggal 12 Maret 2009;
  - t. Nota Kesepakatan antara PT. Telekomunikasi Selular dengan *International Foundation for Electoral Systems* dan Komisi Pemilihan Umum tanggal 7 Juli 2009
  - u. Surat Kuasa H.A. Hafiz Anshary kepada Emil Satria Tarigan untuk melakukan serah terima kunci/*password* semua server, sms gateway dan server aplikasi PT Telkomsel tanggal 7 Juli 2009;
  - v. Nota Kesepahaman antara KPU dengan IFES Indonesia tentang Program Dukungan Teknologi Penyelenggaraan Pemilu Nasional 2009 tanggal 18 Maret 2009;
  - v. Laporan Audit Eksternal Aplikasi SMS KPU-IFES-Telkomsel oleh BPPT
  - x. *KPU to Test a Preliminary Result Reporting System for Presidential Elections* oleh IFES;

Bukti P-12 Kronologis SEB antara KPU dengan Bawaslu

- 1 Kronologis Permasalahan Pembentukan Panwaslu Kada;
- 2 Draf I Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tanggal 24 Juli 2009;
- 3 Draf I Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Penetapan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010, tanggal 12 Agustus 2009;
- 4 Surat KPU 1546/KPU/X/2009;

- 5 Draf Surat Edaran Bersama antara Ketua KPU dan Ketua Bawaslu perihal Pembentukan Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bulan Oktober 2009;
- 6 Surat Bawaslu kepada Ketua MA RI Nomor 683/Bawaslu/X/2009 tanggal 2 Oktober 2009 perihal Permohonan Pendapat Hukum Mahkamah Agung RI atas Pembentukan Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 7 Surat dari Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009 perihal Mohon Pendapat Hukum tentang Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 8 Draf Revisi Surat Edaran Bersama Ketua KPU dengan Ketua Bawaslu perihal Pembentukan Pengawas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tanggal 7 Desember 2009;
- 9 Surat dari KPU kepada Ketua KPU Provinsi Seluruh Indonesia Nomor 1682/KPU/XII/2009 tanggal 10 Desember 2009 perihal Tindak Lanjut terhadap Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu;
- 10 Daftar Provinsi Kabupaten dan Kota yang akan melaksanakan Pilkada Tahun 2010;
- 11 Data Pembentukan Panwaslu Pada Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2010;
- 12 Surat KPU kepada Ketua KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota Seluruh Indonesia Nomor 54/KPU/II/2010 tanggal tanggal 5 Februari 2010 perihal Tindak Lanjut Surat KPU Nomor 50/KPU/11/2010;
- 13 Daftar Panwas Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah dilantik Bawaslu padahal nama-nama Panwas sudah diberikan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebelum/sampai dengan 9 Desember 2009, data per 8 Februari 2010;
- 14 Daftar Panwas Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah dilantik Bawaslu yang nama-nama Panwasnya sudah disampaikan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota kepada Bawaslu setelah 9 Desember 2009, data per 9 Februari 2010;
- 15 Pertanyaan Komisi II DPR RI dalam Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu;
- 16 Hasil Kesepakatan Rapat Pembahasan 46 Pembentukan Panwas yang Tidak Sesuai dengan SEB tanggal 11 Februari 2010;

- 17 Kesimpulan Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri, KPU dan Bawaslu tanggal 17 Februari 2010;
- 18 Hasil Penyisiran/Penelitian Bersama antara Sekjen KPU dengan Kepala Sekretariat Bawaslu terhadap PanwasluKada di 191 Daerah yang dilantik oleh Bawaslu tanggal 20 Februari 2010;
- 19 Surat dari Kementrian Dalam Negeri RI Nomor 270/620/SJ tanggal 22 Februari 2010 perihal Penandatanganan hasil tindaklanjut rapat dengan Komisi II DPR;
- 20 Perkembangan Hasil Pengawasan Pemilu Kada Tahun 2010;

Bukti P-13 Bukti untuk Putusan Provisi

- 1 Kliping Koran dari harian di Kalimantan Timur berkaitan dengan pelantikan Panwaslu oleh DPRD;
- 2 Surat dari Panwaslu Kada Kabupaten Sumbawa Nomor 019/PANWASLUKADA/KAB.SBW/111/2010 tanggal 4 Maret 2010 perihal Pemberitahuan Pelantikan Panwaslu Kada DPRD;
- 3 Data Update Jadwal Tahapan Pemilu Kada Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2010 per tanggal 25 Februari 2010;
- 4 Data Pembentukan Panwaslu pada Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010;
- 5 Data Permohonan KPU Provinsi/Kota/Kabupaten Yang Meminta *Fit & Proper Tes Sella* Pelantikan Kepada DPRD sampai saat ini berjumlah 22 daerah sebagai contoh misalnya dibawah ini:
  - a. Surat dari Komisi Pemilihan Umum Kota Banjarbaru Nomor 270/57/KPU-BJB/2010 tanggal 9 Februari 2010 Perihal Pembentukan Panwas Kota kepada Ketua DPRD Kota Banjarbaru;
  - b. Surat dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 33/KPU-KTG/11/2010 tanggal 16 Februari 2010 Perihal Penyampaian dokumen 6 (enam) nama Calon Panitia Pengawas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2010 kepada Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Tengah di Palangka;



- c. Surat dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Magelang Nomor 280/22/Panwaslu/11/2010 perihal Laporan Perkembangan Terkait Keberadaan Panwaslu Kepala Daerah Kota Magelang kepada Ketua Bawaslu RI;
- 6 Daftar Panwaslu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Provinsi yang sudah dilantik oleh Bawaslu 192 Daerah;
- 7 Contoh SK Bawaslu Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum;

Bukti P-14 : Tambahan Bukti berkaitan dengan Penolakan Klarifikasi kasus  
Kode Etik Penyelenggara Pemilu

- 1 Surat dari KPU Nomor 23/KPU/I/2010 tanggal 22 Januari 2010 perihal Keputusan Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum tanggal 13 Januari 2010;
- 2 Surat dari KPU Kota Batam Nomor 419/KPU-BTM/11/2010 tanggal 22 Februari 2010 perihal Undangan Klarifikasi;

Selain itu, Pemohon juga telah mengajukan satu orang saksi dan tiga orang ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 11 Maret 2010, yang menerangkan sebagai berikut:

### **Saksi Endang**

- Bahwa saksi adalah Ketua Panwaslu Kabupaten Purbalingga dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Tahun 2009;
- Bahwa saksi saat ini tidak lagi menjabat sebagai Panwaslu untuk Pemilu karena pada saat rekrutmen saksi tidak lolos seleksi;
- Bahwa menurut saksi, pada saat mengikuti tes administrasi, dan dinyatakan lulus administrasi, selanjutnya saksi mengikuti tes tertulis untuk calon Panwaskada yang diikuti oleh 14 orang calon, yang terdiri atas *incumbent* dan peserta baru;
- Bahwa menurut saksi, pada saat pengumuman tanggal 5, saksi tidak masuk dalam ranking 6 besar. Menurut saksi hal tersebut terjadi karena terdapat beberapa kejanggalan dalam perekrutan Panwaskada tersebut, yaitu *pertama*, ketika pelaksanaan tes tertulis anggota KPU yang melaksanakan itu

memberikan amplop, *kedua*, pengisian soal tes dengan memakai pulpen dan pensil yang tidak lazim;

- Bahwa hal mengenai pemberitaan ketidaklulusan tersebut sudah disampaikan saksi kepada Panwas Provinsi dan Bawsalu;
- Bahwa saksi tidak pernah mendapatkan hasil nilai dari tes yang dilakukan KPU;
- Bahwa menurut saksi, soal-soal tes yang diberikan pada saat tes Panwaskada adalah sama dengan soal-soal pada saat tes Pileg dan Pilpres sehingga saksi merasa dapat mengerjakan tes tersebut;
- Bahwa menurut saksi, ketidaklulusan tersebut terjadi karena KPU merasa bahwa pada saat pelaksanaan Pileg dan Pilpres, ada kesan bahwa Panwas dalam beberapa kasus dipandang "*merecokin*" kinerja daripada KPU, khususnya terkait kasus DPT;
- Bahwa menurut saksi, faktor lain yang menyebabkan saksi tidak lulus adalah karena saksi dianggap terlalu kritis kepada KPUD dalam pelaksanaan Pileg dan Pilpres;
- Bahwa menurut saksi, hal perlakuan tersebut tidak hanya dialami oleh saksi tetapi dialami juga oleh calon Panwaskada lain di kabupaten yang lain, seperti di Kabupaten Boyolali;

#### **1. Ahli Hadar Hafiz Gumay**

- Bahwa yang dimaksud Pemilu termasuk juga Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Bahwa suatu Pemilu yang demokratis sering kali atau populer sekali disebut dengan Pemilu yang *free and fair election* atau sering disebut dengan pemilu bebas dan adil;
- Bahwa yang dimaksud dengan *free and fair election*, antara lain misalnya *Interparliamentary Union* atau *OSC* yaitu *Organization for Security and Cooperation*, *ODIHR* yaitu *Office for Democratic Institution and Human Right*;
- Bahwa ukuran terlaksana Pemilu yang demokratis adalah setiap warga dijamin kerahasiaan dalam memilih, menjamin suara yang terhitung dengan jujur, menjamin hak warga untuk dipilih, minim pelanggaran dan ada penegakkan hukumnya. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih pemerintahan yaitu pemimpin dan wakil rakyat melalui suatu proses

pemungutan suara yang berdasarkan asas jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia;

- Bahwa untuk mencapai suatu Pemilu yang demokratis, diperlukan penyelenggara yang siap untuk menyelenggarakan Pemilu yang demokratis, yaitu, harus mandiri, imparial, tidak berpihak kepada para peserta Pemilu, bekerja secara transparan, punya kapasitas, profesional, berintegritas, berorientasi kepada publik, pemilih, dan *stakeholder* dari pada pemilih sendiri, oleh karenanya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas tinggi, mekanisme pengawasan menjadi sangat penting;
- Bahwa mekanisme pengawasan juga bisa dilakukan oleh lembaga politik seperti DPR yang mempunyai hak untuk mengawasi, meskipun dalam praktiknya tidak dapat diandalkan sepenuhnya karena sering digunakan sebagai alat politik untuk kepentingan politik dan bisa mempengaruhi penyelenggara. Selain itu, ada pengawasan yang bersifat formal yang dibangun untuk melakukan pengawasan sehingga integritas dari proses penyelenggara Pemilu bisa berjalan atau bisa tercipta. Pengawasan tersebut terbagi dua yaitu *pertama*, pengawas yang sifatnya melekat atau internal ada di dalam penyelenggara atau *election management policy*, yang *kedua*, berada di luar atau pengawas yang terpisah dari penyelenggara. Dalam praktiknya terdiri atas dua model, yaitu yang langsung terkait dalam proses penegakkan hukumnya menjadi lembaga yudisial dan hanya melakukan fungsi tertentu, misalnya memproses awal dari suatu hasil pengawasan atau hasil temuan pelanggaran;
- Bahwa ada beberapa prinsip yang penting dalam melakukan pengawasan, yaitu *pertama*, pengawasan haruslah dilakukan juga oleh lembaga yang sifatnya mandiri, karena jika tidak maka akan terjadi kesulitan. Model pengawasan seperti ini yang ada di Indonesia, dimana Bawaslu dan jajarannya diberikan otoritas untuk mengawasi, tetapi pembentukannya dilakukan oleh pihak lain, bahkan oleh pihak yang justru menjadi subjek pengawasannya yaitu KPU. Model seperti Bawaslu, pembentukannya dapat menimbulkan persoalan dan mengakibatkan suatu pengawasan yang tidak efektif, karena dalam pembentukannya melibatkan lembaga yang nantinya akan diawasi;
- Bahwa objek pengawasan tidak hanya dilakukan di setiap tahapan Pemilu, termasuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi juga tentang

administrasi dan pengelolaan Pemilu itu sendiri, yang juga menjadi subjek pengawasan;

- Bahwa dalam penciptaan integritas proses Pemilu, badan pengawas Pemilu perlu mempunyai beberapa hal, antara lain kebebasan untuk menentukan apa yang dikaji, yang diselidiki dalam memproses pelanggaran maupun apa yang di temukan, yang kemudian harus ada akses informasi dan data yang luas untuk kebutuhan pengkajiannya dan pengawasan tersebut. Badan pengawas Pemilu juga harus mempunyai kebebasan yang penuh untuk mempublikasikan temuan, kajian, dan rekomendasi yang dihasilkan tanpa ada pembatasan dan intervensi politik;
- Bahwa yang menjadi persoalan adalah justru terjadi di bagian awal atau dibagian proses pembentukannya, karena hal tersebut menyebabkan adanya integritas dalam proses Pemilu yang berjalan tidak tercapai;
- Bahwa ilustrasi perkembangan tentang pengawasan internal yang selama ini cukup populer dan sangat mempunyai otoritas yang kuat, bahkan menjatuhkan sanksi, adalah lembaga pengawas yang ada di Negara Thailand dan Filipina. Akan tetapi pengawasan di kedua negara tersebut memiliki kelemahan yaitu hanya fokus pada fungsi pengawasan dalam lembaga penyelenggara Pemilu yang menjadi target sebagai akibat dari putusan-putusan yang telah di buat, sehingga *core* bisnis dalam menyelenggarakan Pemilu menjadi agak tertinggal karena lembaga tersebut harus mempersiapkan sejak pendaftaran pemilih dan seterusnya sampai penetapan hasil;
- Bahwa pengawasan yang ada di Indonesia adalah bersifat eksternal, yaitu pengawas yang sejajar, dimana pengawas yang duduk sama tinggi dengan penyelenggaranya, sehingga fungsi pengawasan akan efektif dan fungsi *check and balances* juga akan berjalan. Apabila pengawasan tersebut hanya mengandalkan pengawasan dari pihak lain maka memang dibutuhkan satu lembaga pengawas yang berbeda, yang satu level, sehingga kekhawatiran-khawatiran yang terjadi, seperti yang sedang berlangsung di Thailand dan Filipina, tidak akan terjadi di negeri Indonesia;
- Bahwa terkait dengan pembentukan pengawas melalui DPRD, merupakan langkah yang mundur karena *issue conflict of interest* akan sangat kencang, karena proses tersebut akan membiarkan lembaga yang mengawasi, dibentuk

oleh lembaga yang menjadi pesertanya. Hal tersebut akan menimbulkan adanya keraguan dalam hasil Pemilukada;

## 2. Ahli Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.

- Terdapat tiga fungsi pokok konstitusi, yaitu (i) untuk menentukan lembaga-lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (ii) untuk menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antarlembaga negara; (iii) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya;
- Cass R Sunstein, dalam *Designing Democracy: What Constitutions Do*, menyebutkan bahwa di luar tujuan klasik konstitusi yang ada, terdapat tujuan lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu menciptakan atau membuat kondisi awal agar kehidupan demokratis bisa berjalan dengan baik; bagaimana menata dengan baik lembaga-lembaga yang ada dalam suatu negara;
- Pasal 22E UUD 1945 memberi ruang tafsir yang lebih terbuka karena untuk menyebut komisi pemilihan umum, tidak hanya memulai dengan huruf kecil, tetapi juga memulai dengan kata “suatu”. *Kamus besar Bahasa Indonesia* menyatakan bahwa kata “suatu” itu dimaksudkan sebagai hal yang tidak tentu;
- Pasal 22E tidak menyebut secara tegas nama institusi, dan juga tidak tegas menyebut berapa jumlah institusi yang harus dilahirkan. Apabila konstitusi tidak menyebutkan secara jelas, pengaturannya akan dieksplicitkan oleh pembentuk Undang-Undang sebagai ranah *legal policy*. Namun *legal policy* tidak dapat ke luar dari bingkai konstitusi yang ada. Dalam konteks Pemilu, Pasal 22E ayat (5) menyebutkan bahwa lembaga untuk menyelenggarakan Pemilu harus mandiri. Konsep mandiri ini tidak boleh dikurangi oleh pembentuk Undang-Undang ketika ia diterjemahkan ke dalam peraturan yang lebih rendah;
- Sebagai sebuah *legal policy*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, membentuk dua institusi eksplisit. Misalnya, disebut dalam Pasal 1, yaitu KPU sebagai Penyelenggara Pemilu, kemudian ada institusi lain yang disebut sebagai Bawaslu atau Badan Pengawas Pemilu yang tugasnya mengawasi penyelenggara pemilihan umum. Kedua institusi ini tidak boleh dikurangi independensinya satu sama lain;
- Terdapat tiga kategori pokok untuk menilai sebuah institusi independen atau tidak, yaitu (i) independensi dari institusi itu sendiri; (ii) independensi dari

*person* atau orang yang mengisi institusi tersebut; (iii) independensi dari sumber keuangan;

- Mengenai independensi dari orang atau *person* yang mengisi institusi, hal itu sangat ditentukan dari proses seleksi. Sehingga untuk institusi yang disebut independen, dalam proses pengisiannya selalu melibatkan setidaknya dua institusi. Institusi yang dilibatkan harus institusi yang levelnya sama, yang satu terhadap yang lain dapat menjalankan fungsi *check and balances*;
- Pada Pengisian Bawaslu terdapat proses pengisian yang dilakukan oleh DPRD dan KPU, dua institusi tersebut tidak sama levelnya untuk melakukan fungsi *check and balances*. Berbeda misalnya dengan rekrutmen KPU yang dijalankan oleh eksekutif dalam hal ini Pemerintah, dengan DPR; dua institusi ini memiliki fungsi saling kontrol;
- Mengenai pengawasan dan pelanggaran kode etik, dalam berbagai literatur tata negara dikatakan bahwa untuk menegakkan kode etik akan dibentuk badan khusus yang isinya (keanggotaannya) seminimal mungkin berasal dari lembaga yang nanti akan dikenai kode etik tersebut. Hal ini untuk menghindari kemungkinan timbulnya *conflict of interest* dan posisi *deadlock* dalam penegakan hukum;
- Mengenai apakah Bawaslu dengan KPU dapat menjadi institusi, penjelasan dominan mengatakan bahwa hanya ada KPU saja. Tetapi kemudian ada pasal-pasal yang menyebutkan secara eksplisit bahwa sebetulnya Bawaslu juga lembaga yang berdiri sendiri. Hal lain, Bawaslu dapat disebut institusi karena ada juga kewenangan yang diberikan Undang-Undang untuk mengeluarkan peraturan/*regeling*. Seandainya Bawaslu menjadi subordinat KPU, maka tidak ada kewenangan untuk mengeluarkan peraturan.

### **3. Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.H.**

- Penyelenggaraan Pemilu memiliki dua elemen melekat yang tidak dapat dipisahkan, yaitu (i) pelaksana, dan (ii) kekuatan kontrol pelaksanaan Pemilu;
- Politik hukum yang terbangun pasca perubahan Undang-Undang Dasar, termasuk dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, menganggap bahwa suatu komisi pemilihan umum adalah kebutuhan primer untuk Pemilu, sementara pengawasnya tidak perlu. Instrumen pengawasan itu dianggap

sebagai sebuah kebutuhan sekunder, padahal dalam penyelenggaraan Pemilu, pengawasan adalah juga kebutuhan primer;

- Mungkin terdapat ketakutan kalau instrumen pengawasan pelaksanaan Pemilu menjadi kuat maka pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses Pemilu akan tidak nyaman;
- Penanggung jawab utama pengawas Pilkada bukan KPU, tetapi Badan Pengawas Pemilu;
- Adalah tidak keliru jika Bawaslu mengeluarkan Peraturan Bawaslu mengenai proses konstitusional rekrutmen pengawas pemilu. Tetapi respon KPU yang kontra terhadap proses tersebut juga dapat dipahami, karena sistemnya memang memberi ruang. Jadi, ini bukan persoalan perilaku personal anggota KPU atau perilaku personal anggota Bawaslu, hal ini adalah persoalan sistem dalam Undang-Undang kita;
- Mengenai dewan kehormatan, konsekuensi dari asumsi awal politik hukum bahwa yang primer adalah penyelenggara Pemilu, menyebabkan dewan kehormatan dilekatkan pada lembaga KPU. Sebenarnya dewan kehormatan tersebut tidak perlu ada, tetapi melekat pada institusi pengawas Pemilu; karena pengawasan tidak hanya berupa pergi melapor, tidak hanya menurunkan spanduk, melainkan termasuk di dalamnya proses etik. Ke depan, Bawaslu itulah yang merupakan dewan kehormatan untuk penyelenggara Pemilu, termasuk peserta Pemilu. Sehingga tidak perlu diciptakan organ-organ yang seolah-olah dapat diciptakan padahal tidak pernah dapat diciptakan;
- Pasal 22E UUD 1945 menyebut tiga variabel, yaitu (i) pengawas; (ii) penyelenggara Pemilu yang bernama KPU; dan (iii) peserta Pemilu. Pengawas pemilu ini dilekatkan pada badan kehormatan etik, yang masih dinaungi Pasal 22E.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan *ad informandum* sebagai berikut:

#### **I. Pokok Permohonan**

Menurut Pemohon, ketentuan dalam Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) UU *a quo* secara faktual dan potensial merugikan hak konstitusional Pemohon khususnya dalam rekrutmen anggota

panitia pengawas Pemilu kepala daerah di tingkat provinsi, kabupaten/kota dan komposisi keanggotaan Dewan Kehormatan KPU.

## **II. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Berkaitan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon yang berkedudukan sebagai ketua dan anggota Bawaslu periode 2008-2013 yang mendalilkan lembaganya sebagai badan hukum publik, melalui yang mulia Ketua/Anggota Hakim Mahkamah Konstitusi, kiranya Pemohon membuktikan terlebih dahulu apakah benar hak konstitusional Pemohon telah dirugikan akibat berlakunya Undang-Undang *a quo*, khususnya pasal yang dimohonkan untuk diuji.

Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Anggota Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah benar Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum atau tidak, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

## **III. Tentang Materi Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum**

Berkenaan dengan norma dalam Undang-Undang *a quo* yang dimintakan pengujian di Mahkamah Konstitusi, Pemerintah berpandangan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 merupakan pranata hukum yang masih memerlukan penafsiran lebih lanjut untuk dirumuskan dalam norma hukum konkrit dalam bentuk Undang-Undang. Terhadap isi ketentuan tersebut, Pemerintah menafsirkan bahwa frase "Pemilihan umum diselenggarakan suatu komisi pemilihan umum" adalah bahwa pemilihan umum dilaksanakan oleh satu komisi pemilihan umum yang namanya tidak ditentukan dalam UUD ini. Oleh karena itu namanya dapat Komisi Pemilihan Umum, Lembaga Pemilihan Umum atau apa saja dengan jumlah hanya satu. Dengan demikian, dalam konteks kelembagaan sebagai tindak lanjut perintah dari Pasal 22E ayat (5) harus dibentuk satu komisi pemilihan umum yang bersifat tetap, nasional dan mandiri. Oleh Pemerintah, perintah Pasal tersebut dijabarkan dalam bentuk kelembagaan Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidaklah merupakan lembaga yang



dilahirkan atas perintah UUD 1945 Pasal 22E ayat (5) melainkan dibentuk atas perintah UU *a quo*.

2. Bahwa norma yang terkandung dalam Pasal 93, Pasal 94 dan Pasal 95 merupakan operasionalisasi secara logis atas penafsiran di atas sehingga hanya Komisi Pemilihan Umum yang bersifat tetap, nasional dan mandiri. Sedangkan dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu, organ yang bersifat tetap hanyalah Badan Pengawas Pemilu. Sedangkan panitia pengawas Pemilu bersifat *ad hoc*. Dengan konstruksi yang demikian itu, maka dapatlah dipahami bahwa calon anggota Panwas direkrut terlebih dahulu oleh KPU Provinsi, Kabupaten/Kota dan kecamatan karena organ KPU dimaksud yang sudah ada. Akan menjadi sangat mahal, lama, dan rentang kendali yang panjang apabila anggota Panwas Provinsi, Kabupaten/kota dan kecamatan direkrut secara langsung dan mandiri oleh Bawaslu yang berkedudukan di Jakarta.
3. Bahwa terkait dengan berbagai persoalan yang timbul dalam proses rekrutmen panitia pengawas sebagaimana dikonstantir oleh Pemohon dalam permohonannya seperti keterlambatan pembentukan panitia pengawas, proses rekrutmen yang tidak transparan, adanya "afiliasi" politik dan "kepentingan" terhadap lembaga penyelenggara Pemilu dan lain-lain, maka Pemerintah mengajak kepada semua pihak untuk secara jernih dan objektif mengkaji bersama-sama apakah masalahnya terletak pada aspek konstitusionalitasnya ataukah berada dalam aspek implementasi norma *a quo* yang mengalami bias di lapangan. Kita semua memahami bahwa sebuah norma tidak bisa hidup tanpa digerakkan oleh aktor-aktornya, oleh karena itu marilah dikaji apakah bukan terletak pada aspek manusianya sehingga terjadi semua masalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Pemohon. Keinginan untuk mewujudkan hukum yang baik, tentu saja harus diikuti pula dengan semangat yang baik pula dari aparaturnya yang menggerakkan hukum tersebut.
4. Bahwa keinginan untuk menyelenggarakan Pemilu sesuai dengan standar yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan memerlukan kode etik dan penegak kode etik manakala penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu melakukan pelanggaran kode etik. Dalam konteks ini, urgensi pembentukan Dewan Kehormatan KPU diperlukan sebagai penjaga moral

para komisioner. Pilihan kebijakan yang diambil dalam komposisi keanggotaan Dewan Kehormatan KPU adalah 3 orang dari KPU dan 2 orang berasal dari luar KPU. Menurut Pemerintah, pilihan kebijakan ini tidak bertentangan dengan konstitusi karena perintah pembentukan Dewan ini tidak berasal dari UUD 1945, namun lebih merupakan diskresi dari pembentuk Undang-Undang agar dapat mendorong penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik. Bahwa komposisi Dewan Kehormatan memang merupakan satu hal yang penting, tetapi bukan merupakan satu-satunya penyebab tidak efektifnya Dewan Kehormatan dalam membuat keputusan. Pemerintah berpendapat, bahwa aspek manusia akan menjadi aspek yang sangat penting dan utama terhadap kinerja Dewan kehormatan tersebut. Aspek moralitas, kejujuran dan tanggung jawab para anggota Dewan Kehormatan merupakan instrumen utama yang menjadi penentu.

5. Berkenaan dengan pengujian beberapa ketentuan dalam UU a quo, Pemerintah sesungguhnya telah melakukan mediasi untuk menyelesaikan problem yang melingkupi KPU dan Bawaslu ini. Pemerintah akan menggunakan kesempatan ini untuk mengurai masalah yang selama ini terjadi dan mengharapkan Ketua/Anggota Mahkamah Konstitusi dapat menemukan nilai-nilai dasar yang tepat dalam Konstitusi kita dan memberikan arah politik hukum terhadap penyelesaian masalah ini. Mudah-mudahan ke depan, kita bersama-sama dapat berhukum dengan cara-cara yang lebih khidmat, lebih otentik dengan mendasarkan pada keutamaan nilai-nilai dan norma-norma yang ada dalam UUD 1945.

#### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum kiranya dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa ketentuan dalam dalam Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Namun demikian, apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 Maret 2010, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

**A. KETENTUAN PASAL UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas **Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan (3), Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum** terhadap UUD 1945.

Adapun bunyi pasal-pasal UU *a quo* adalah sebagai berikut:

**1. Pasal 93:**

*“Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan “.*

**2. Pasal 94 ayat (1):**

*“Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu “*

**3. Pasal 94 ayat (2):**

*“Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu*

*Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu “.*

**4. Pasal 95:**

*“Calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan yang ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota“.*

**5. Pasal 111 ayat (2):**

*“Dewan kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.*

**6. Pasal 111 ayat (3):**

*“Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU“.*

**7. Pasal 112 ayat (2) :**

*“Pembentukan Dewan Kehormatan KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan KPU Provinsi”.*

**8. Pasal 112 ayat (3):**

*“Dewan Kehormatan KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang anggota KPU Provinsi dan 1 (satu) orang dari luar anggota KPU Provinsi “.*

Pemohon beranggapan ketentuan pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM (UNTUK SELANJUTNYA DISINGKAT UU PENYELENGGARAAN PEMILU).**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya dirugikan berpotensi terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu, yaitu pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mengemukakan pada faktanya Bawaslu ternyata tidak memiliki kemandirian untuk menentukan sendiri calon anggota Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kabupaten/Kota tidak punya kemandirian dalam menentukan anggota Panwalu Kecamatan, karena para calon anggota Panwaslu dimaksud diusulkan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya dikemukakan oleh Pemohon dalam permohonan *a quo*, bahwa padahal tugas dan wewenang dari Badan Pengawas Pemilihan Umum, Bawaslu dan Panwaslu adalah melakukan pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK hingga PPS. (*vide*: Permohonan hal. 17 huruf e dan huruf f).
2. Bahwa menurut Pemohon ketidakmandirian dalam menentukan calon anggota Panitia Pengawas dimaksud mempunyai implikasi yang sangat potensial mempengaruhi kualitas pengawasan, yang seyogyanya dilakukan sesuai asas-asas penyelenggaraan Pemilu. Karena itu Pemohon beranggapan bahwa kondisi dan fakta tersebut memperlihatkan adanya kerugian hak konstitusional Pemohon atau setidaknya suatu kerugian yang bersifat potensial bagi badan, panitia dan pengawas yang menjalankan fungsi pengawasan dalam suatu penyelenggaraan Pemilu. (*vide*: Permohonan hal. 17 huruf g dan huruf h).
3. Bahwa Pemohon juga mengemukakan secara faktual keadaan serupa juga terjadi dalam hal Bawaslu membuat rekomendasi untuk pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang telah memenuhi Pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf f, dan huruf g sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU Penyelenggaraan Pemilu yang didahului oleh rekomendasi Dewan Kehormatan. Hal tersebut terjadi karena komposisi Dewan Kehormatan tidak sepenuhnya didasarkan atau berpedoman pada asas-asas penyelenggara Pemilu. (*vide*: Permohonan hal. 17 huruf i).
4. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut Pemohon beranggapan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu, bertentangan dan tidak sejalan dengan norma-norma konstitusi UUD 1945, berbunyi sebagai berikut:

- 1) Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:  
*“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.*
- 2) Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan:  
*“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.*
- 3) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:  
*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*

### C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo* pada kesempatan ini DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon.

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), menyatakan bahwa Pemohon adalah Pihak yang menganggap hak/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat ; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan ***Hak Konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*** Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk ***“hak konstitusional”***.

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya sebagai pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Batasan-batasan mengenai kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007), yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*casual verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam mengajukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka *Pemohon* tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak.

Berdasarkan pada Ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi dan batasan kerugian konstitusional menurut

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 terdahulu, **DPR RI berpendapat bahwa Pemohon tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945, karenanya tentu tidak ada kerugian konstitusional Pemohon atau kerugian yang bersifat potensial akan terjadi** dengan berlakunya Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu dengan pandangan-pandangan sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo*, bertindak untuk dan atas nama Bawaslu sebagai badan hukum publik yang dikaitkan dengan tugas dan fungsi Bawaslu melakukan pengawasan terhadap proses tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dianggapnya telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya atau berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional dengan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu.
2. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* mendasarkan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya pada Pasal 22E ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai batu uji dalam permohonan pengujian ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu .
3. Bahwa terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana tersebut pada angka 1 dan angka 2, DPR berpandangan bahwa perlu dibuktikan dahulu apakah Pemohon sebagai badan hukum publik mempunyai hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945? Terhadap hal ini DPR berpendapat bahwa Pemohon sebagai badan hukum publik jika dikaitkan dengan batu uji Pasal 22E ayat 5 UUD 1945 sesungguhnya tidak tepat dan tidak berdasarkan hukum, sebab Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sama sekali tidak eksplisit memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional kepada Bawaslu tetapi pada pokoknya adalah mengatur eksplisit hak dan/atau kewenangan konstitusional KPU yaitu bahwa KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Walaupun dalam UU Penyelenggaraan Pemilu yang diamanatkan Pasal 22E ayat (6) UUD



- 1945, mengatur juga pengawas pemilu oleh Bawaslu (*vide*: UU Penyelenggaraan Pemilu Bab IV Pasal 70 s/d Pasal 75), tetapi tidak serta-merta Pasal 22E ayat 5 UUD 1945 ditafsirkan juga memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional kepada Bawaslu (Pemohon).
4. Bahwa sedangkan apabila dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, jelas tidak ada relevansinya dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan Pemohon, karena Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 pada pokoknya mengatur proses penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
  5. Bahwa apabila ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu dipertentangkan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai batu uji yang menurut Pemohon sebagai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, menurut DPR konstruksi hukum yang dibangun adalah juga tidak tepat dan tidak berdasarkan hukum, karena sudah jelas dan tegas bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang termasuk dalam lingkup Bab X A tentang Hak Asasi Manusia adalah mengatur khusus mengenai Hak Asasi Manusia yaitu *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*. Sedangkan Pemohon dalam permohonan *a quo* berkedudukan sebagai badan hukum publik sehingga jelas tidak relevan apabila mendasarkan pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena Pemohon *a quo* dalam pengujian UU Penyelenggaraan Pemilu bertindak untuk dan atas nama Bawaslu sebagai badan hukum publik.
  6. Bahwa berdasarkan pada uraian-uraian tersebut, dan dikaitkan dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi, DPR berpandangan bahwa Pemohon dalam permohonan pengujian UU *a quo* sudah jelas dan tegas tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional, karena Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang dijadikan batu uji untuk pengujian UU *a quo* sama sekali tidak memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional

Pemohon yang bertindak untuk dan atas nama Bawaslu sebagai badan hukum publik.

7. Bahwa dengan demikian, oleh karena Pemohon tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang secara eksplisit diberikan oleh UUD 1945, maka sudah tentu ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu tidak menimbulkan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon ataupun tidak berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional terhadap Pemohon. Bahwa walaupun dalam permohonan *a quo* menunjukkan adanya kerugian dan berpotensi menimbulkan kerugian sebagai akibat ketidakmandirian Bawaslu dalam menentukan anggota panitia pengawas Pemilu pada Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan karena pengusulan calon anggota panitia pengawas pemilu dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Dalam hal ini DPR berpandangan bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon tersebut bukanlah kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, tetapi kerugian yang timbul sebagai akibat daripada penerapan suatu norma Undang-Undang, hal ini dikarenakan tidak ada relevansinya antara Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan kerugian Pemohon yang diakibatkan oleh berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu.
8. Berdasarkan dalil-dalil tersebut, DPR berpandangan bahwa ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal ini sebagaimana diuraikan di atas dikarenakan Pemohon tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang eksplisit diberikan UUD 1945, sehingga sudah tentu tidak terdapat kerugian konstitusional ataupun yang bersifat potensial menyebabkan kerugian konstitusional Pemohon. Dengan demikian Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana disyaratkan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi serta Putusan Mahkamah Konstitusi dalam

Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 terdahulu.

Dengan demikian DPR memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang terhormat secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun jika Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan keterangan DPR mengenai materi pengujian UU Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945.

**2. Pengujian Materiil atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (untuk selanjutnya disingkat UU Penyelenggaraan Pemilu).**

Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan atau setidaknya tidaknya bersifat potensial akan menimbulkan kerugian oleh berlakunya Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu yang oleh Pemohon dianggapnya bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Terhadap hal-hal yang dikemukakan Pemohon tersebut, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* mendalilkan, bahwa Bawaslu dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak mempunyai kemandirian dalam menentukan calon anggota panitia pengawas, karena calon anggota panitia pengawas dimaksud diusulkan sepenuhnya oleh KPU, sehingga Bawaslu hanya dapat memilih calon anggota panitia pengawas yang diajukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Keadaan ini menurut Pemohon mempunyai implikasi yang sangat mendalam dan sangat potensial melanggar prinsip mandiri yang tersebut dalam konstitusi dan UU Penyelenggaraan Pemilu serta juga sangat mempengaruhi kualitas pengawasan yang seyogyanya dilakukan sesuai asas-asas penyelenggaraan Pemilu.
2. Bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil Pemohon tersebut, karena kemandirian Bawaslu dan Panwaslu Kabupaten/Kota justru sudah tegas tercermin dalam ketentuan Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU

Penyelenggaraan Pemilu, yaitu bahwa calon anggota Panwaslu Provinsi yang diusulkan KPU Provinsi, dan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota yang diusulkan KPU Kabupaten/Kota, sepenuhnya ditentukan oleh Bawaslu sendiri melalui uji kelayakan dan kepatutan yang ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu. Oleh karena itu, walaupun calon anggota panitia pengawas dimaksud diusulkan oleh KPU tidak berarti dan serta merta mengeliminir atau menegasikan kemandirian Bawaslu sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan Pemilu terhadap KPU.

3. Bahwa sifat kemandirian Bawaslu ini tercermin juga dalam ketentuan Pasal 99 ayat (3) *juncto* Pasal 100 *juncto* Pasal 101 UU Penyelenggaraan Pemilu yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberhentikan anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Selain itu kemandirian Bawaslu juga tercermin dalam ketentuan Pasal 105 ayat (1) huruf b UU Penyelenggaraan Pemilu, dimana Bawaslu dalam menjalankan tugas pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu memberikan laporan pengawasannya kepada DPR dan Presiden, tidak kepada KPU.
4. Bahwa begitu pula kemandirian Panwaslu Kabupaten/Kota dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 95 UU Penyelenggaraan Pemilu yang memberikan kewenangan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota untuk memilih 3 (tiga) calon anggota Panwaslu Kecamatan dari 6 (enam) calon yang diusulkan KPU Kabupaten/Kota, yang selanjutnya 3 (tiga) calon anggota Panwaslu Kecamatan terpilih, ditetapkan dengan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota. Sifat kemandirian Panwaslu Kabupaten/Kota juga tercermin dalam ketentuan Pasal 107 UU Penyelenggaraan Pemilu, dimana dalam menjalankan tugasnya, Panwaslu Kabupaten/Kota bertanggung jawab dan menyampaikan laporan kinerja pengawasan serta kegiatannya kepada Bawaslu.
5. Bahwa DPR juga berpandangan persoalan rekomendasi Pemohon yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU sesuai dengan rekomendasi yang diajukan Bawaslu sebagaimana didalilkan Pemohon, bukanlah

persoalan konstiusionalitas suatu norma, tetapi merupakan persoalan penerapan suatu norma yang terkandung dalam Pasal 93, Pasal 94 dan Pasal 95 UU Penyelenggaraan Pemilu. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf p, ayat (2) huruf o, ayat (3) huruf e UU Penyelenggaraan Pemilu, yang pada pokoknya memberikan tugas dan wewenang kepada KPU untuk memberikan sanksi administratif kepada anggota KPU, dan KPU Provinsi berdasarkan rekomendasi Bawaslu.

6. Bahwa begitu pula bagi KPU Provinsi mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf m, ayat (2) huruf j dan ayat (3) huruf p UU Penyelenggaraan Pemilu. Selanjutnya untuk KPU Kabupaten/Kota juga diberikan tugas dan wewenang oleh Pasal 10 ayat (1) huruf n, ayat (2) huruf k, dan ayat (3) huruf q UU Penyelenggaraan Pemilu, untuk memberikan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota. Dengan demikian jelas bahwa pengujian UU *a quo* bukan merupakan persoalan konstiusionalitas suatu norma, melainkan persoalan penerapan norma Pasal 8 ayat (1) huruf p, ayat (2) huruf o, ayat (3) huruf e, Pasal 9 ayat (1) huruf m, ayat (2) huruf j dan ayat (3) huruf p, Pasal 10 ayat (1) huruf n, ayat (2) huruf k, dan ayat (3) huruf q UU Penyelenggaraan Pemilu, oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
7. Bahwa atas dasar hal-hal tersebut, DPR berpandangan bahwa justru ketentuan pasal-pasal *a quo* telah memberikan kepastian hukum dimana baik KPU, KPU Provinsi. KPU Kabupaten/Kota maupun Bawaslu, dan Panwaslu Kabupaten/Kota telah mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) huruf p, ayat (2) huruf o, ayat (3) huruf e, Pasal 9 ayat (1) huruf m, ayat (2) huruf j dan ayat (3) huruf p, Pasal 10 ayat (1) huruf n, ayat (2) huruf k, dan ayat (3) huruf q UU Penyelenggaraan Pemilu.
8. DPR tidak sependapat dengan dalil Pemohon yang mendalilkan bahwa jumlah dan komposisi Dewan Kehormatan KPU yang mayoritas berasal dari anggota KPU sangat potensial menciptakan proses pemeriksaan di dalam Dewan Kehormatan yang dapat mengarah pada perlindungan

korps KPU. Proses demikian dapat menjadi tidak objektif tetapi juga melanggar prinsip jujur dan adil serta non diskriminatif. Hal ini pada kenyataannya menurut Pemohon rekomendasi yang diberikan Pemohon selaku Bawaslu untuk pembentukan Dewan Kehormatan tidak pernah ditindaklanjuti, walaupun ada beberapa Dewan Kehormatan yang dibentuk tetapi menurut Pemohon seberapa besar putusan dari Dewan Kehormatan tersebut senantiasa tidak sesuai dengan rekomendasi yang diajukan oleh Bawaslu.

9. Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut DPR berpandangan, bahwa persoalan jumlah dan komposisi keanggotaan Dewan Kehormatan sebagaimana didalilkan Pemohon bukanlah persoalan konstitusionalitas suatu norma Undang-Undang, tetapi lebih kepada penerapan norma yang terkandung dalam Pasal 111 ayat (2) dan (3) serta Pasal 112 ayat (2) dan (3) UU Penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena tidak terdapat fakta hukum yang menunjukkan bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon sebagai akibat dari pada ketentuan Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu, sehingga sesungguhnya persoalan yang didalilkan Pemohon tidak terdapat *causal verband*.
10. Bahwa oleh karena pengujian pasal-pasal *a quo* UU Penyelenggaraan Pemilu yang didalilkan Pemohon bukan persoalan konstitusionalitas melainkan persoalan penerapan suatu norma oleh KPU dan Dewan Kehormatan, DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU Penyelenggaraan Pemilu tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
11. Bahwa mengenai permintaan putusan provisi sebagaimana yang dikehendaki oleh Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulya untuk memutuskannya.

Dengan demikian DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang terhormat memberikan amar putusan sebagai berikut :

1. Menyatakan Pemohon *a quo* tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya-tidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
4. Menyatakan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum **tidak bertentangan** dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
5. Menyatakan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum **tetap memiliki** kekuatan hukum mengikat.

Apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum memberikan keterangan tertulis sebagai berikut:

1. Keterangan dan/atau penjelasan ini adalah berkenaan dengan tugas dan wewenang serta kewajiban KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu).
2. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* Pasal 8 dan Pasal 117 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU telah menerbitkan:
  - a. 38 Peraturan dan 4 Keputusan untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD *vide* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008;
  - b. 31 Peraturan dan 3 Keputusan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden *vide* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008; dan
  - c. 12 Peraturan untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Keberadaan KPU adalah mengacu pada konstitusi Negara Republik Indonesia Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan Undang-Undang. Penjelasan dari Anggota DPR yang pernah menjadi Anggota Panitia *Ad Hoc* MPR (Bp. Patrialis Akbar/Menteri Hukum dan HAM) pada acara penyampaian saran/pendapat KPU tentang RUU Penyelenggara Pemilu, bahwa huruf kecil pada "suatu komisi pemilihan umum adalah sama dengan makna ketentuan Pasal 23D UUD 1945 yang menyatakan Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Penjelasan beliau kenapa ditulis dengan huruf kecil, karena dapat saja namanya bukan KPU, misalnya lembaga Pemilu atau badan Pemilu. Demikian juga bank sentral bisa saja namanya bukan Bank Indonesia.

4. Menurut pemahaman KPU, makna Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pada ketentuan Pasal 1 angka 5, angka 6, dan angka 7 antara lain menyatakan bahwa penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DP 2, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Penyelenggara Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penyelenggara Pemilu yang bersifat *ad hoc* adalah PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN *vide* Pasal 1 angka 8 sampai dengan angka 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

Dengan demikian, Bawaslu bukan sebagai penyelenggara Pemilu, tetapi sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu yang keberadaannya adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyatakan Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut, yang dimaksud dengan Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 adalah hanya KPU sebagaimana diatur dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi: "Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

5. Pemohon pada halaman 7, menyatakan bahwa ada suatu fakta yang tak terbantahkan berkaitan dengan respon KPU atas berbagai rekomendasi yang



diberikan Bawaslu beserta jajaran Panwas lainnya berkenaan dengan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan maupun kode etik penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Pada halaman 9 Pemohon juga menyatakan bahwa banyaknya penerusan rekomendasi kode etik penyelenggara Pemilu oleh Panwaslu dan Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU.

Berkenaan dengan hal tersebut dapat dijelaskan bahwa ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf o dan ayat (2) huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan penjelasannya, menyatakan bahwa tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;

Yang dimaksud dengan menindaklanjuti adalah mengambil langkah-langkah selanjutnya, baik menghentikan temuan dan laporan yang tidak terbukti maupun meneruskan temuan dan laporan yang terbukti. Dengan demikian, tidak semua temuan dan laporan ataupun rekomendasi Bawaslu dengan serta merta dapat ditindaklanjuti.

6. Pemohon pada halaman 4, menyatakan bahwa "pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Pemilihan Umum meliputi penyelenggaraan Pemilu dan juga penyelenggara Pemilunya." Pernyataan Bawaslu di atas menjadi sangat tidak konsisten dengan pernyataan Bawaslu pada bagian lain yang menyatakan, Bawaslu harus dikualifikaikan sebagai bagian dari komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan Pemilu, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan Pemilu.

Ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 secara tegas menyatakan bahwa tugas Bawaslu adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan dugaan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti, ..... dstnya.

7. Pemohon pada halaman 9 dan halaman 10 menyatakan, bahwa KPU sangat terlambat membentuk Panitia Seleksi Calon Anggota Bawaslu. Akibat lebih lanjut dari keterlambatan dimaksud adalah tidak mungkin dilaksanakannya pengawasan secara optimal di sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Bawaslu menafikan fakta bahwa KPU sendiri baru terbentuk dengan dilantiknya anggota KPU pada tanggal 23 Oktober 2007. Dalam ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menyatakan bahwa "Pembentukan Tim Seleksi calon anggota Bawaslu ditetapkan dengan keputusan KPU dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung 3 (tiga) bulan setelah terbentuknya KPU (atau setara dengan 105 hari). Perlu dijelaskan bahwa KPU telah membentuk Tim Seleksi calon anggota Bawaslu dalam waktu lebih cepat dari ketentuan Undang-Undang dimana Keputusan KPU tentang Tim Seleksi Bawaslu ditetapkan pada tanggal 7 Desember 2007 (terlampir).

8. Bahwa terdapat penilaian terhadap ketidakprofesionalan KPU terkait dengan penyusunan DPT, Bawaslu telah melakukan tindakan yang tidak fair karena pada tahapan penyusunan daftar pemilih sampai penetapan DPT Bawaslu tidak pernah memberikan pengawasannya dengan menyampaikan temuan atau laporan terkait penyusunan DPT. Padahal, menurut ketentuan Pasal 75 huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 *juncto* Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Bawaslu berkewajiban: menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan. Ini tentu saja termasuk pengawasan pemutakhiran data pemilih, namun sampai hari ini KPU belum pernah menerima laporan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut. Bawaslu senantiasa berdalih bahwa tidak dapat mengawasi tahapan tersebut karena mereka belum terbentuk, padahal Bawaslu dilantik pada tanggal 8 April 2008 dan proses sampai dengan penetapan DPT pada tanggal 30 Oktober 2008.
9. Dalam hal pembentukan Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berpedoman pada ketentuan Pasal 93 dan Pasal 94 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Calon Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji

kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.

10. Berkaitan dengan ketentuan tersebut di atas, dalam mengusulkan 6 (enam) nama dimaksud, untuk menjaga objektivitas dan adanya standar penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengenai persyaratan untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melaksanakan proses seleksi yang mekanismenya diatur dalam Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Seleksi Calon Anggota Panwaslu provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.
11. Pemohon pada halaman 10 menyatakan bahwa ada indikasi kuat KPU dengan sistematis dan sengaja memilih calon-calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri, bukan pada kehendak kuat untuk dapat melaksanakan pengawasan secara akuntabel. Berdasarkan hal inilah Bawaslu mengajukan uji materiil ketentuan Pasal 93 dan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945. Dengan sikap semacam itu Bawaslu telah menggeneralisir sebuah kasus di satu kabupaten yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, untuk membatalkan ketentuan pasal dimaksud.

Kenyataannya, Panwas Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dihasilkan melalui proses seleksi oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagaimana perintah Pasal 93 dan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sama dengan proses seleksi untuk pembentukan Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Fakta menunjukkan bahwa justru Bawaslulah yang berkepentingan untuk menetapkan kembali Panwas Pemilu Anggota DRR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 menjadi Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kelayakan dan Uji Kepatutan, Pemilihan dan Penetapan, serta Pemberhentian, Penonaktifan Sernentara, dan Pengenaan Sanksi Administratif kepada Anggota Panwaslu Provinsi; Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri (terlampir).

Dengan sikap ini Bawaslu secara jelas melanggar ketentuan Pasal 93 dan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Surat Mahkamah Agung Nomor 142/KMA/XI/2009 tanggal 29 November 2009 pada angka 6 yang menyatakan bahwa dengan merujuk pada Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang 22 Tahun 2007 bahwa Panwas bersifat *Ad Hoc*, maka tugas-tugasnya telah berakhir dua bukan setelah tahap ,perhitungan dan pengesahan Presiden selesai.

Padahal, sesuai dengan kesepakatan dalam Surat Edaran, Bersama KPU dengan Bawaslu Nomor 06/SKB/KPU/TAHUN2008 - Nomor 01/SE/BAWASLU/2008 tentang Pembentukan Panwaslu: Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota bagian II angka 3 huruf c disebutkan bahwa, “bagi Panwaslu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang akan terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dapat ditetapkan menjadi Panwaslu epala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Bawaslu sepanjang Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan pada tahun 2008. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan setelah tahun 2008 mengikuti proses perekrutan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2008” (terlampir).

12. Pemohon pada halaman 30 menyatakan bahwa KPU telah membuat pernyataan dan tindakan sepihak berupa pembatalan Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 yang mengatur rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

Berkenaan dengan pernyataan tersebut, dapat dijelaskan :

- a. Mengingat kesulitan yang nyata dihadapi oleh Bawaslu untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan terhadap calon-calon anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, akibat banyaknya jumlah calon dan waktu yang relatif sempit, maka KPU dan Bawaslu secara terpisah meminta pendapat hukum dari Mahkamah Agung agar para mantan anggota Panwaslu dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang baru lalu dapat diangkat kembali menjadi Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- b. Dalam Rapat Konsultasi yang dilakukan pada tanggal 19 Nopernber 2009

di Kantor Kementrian Dalam Negeri yang dihadiri oleh pimpinan dan perwakilan Fraksi di Komisi II DPR RI, Menteri Dalam Negeri dan jajaran, Ketua dan Anggota KPU serta Ketua; dan anggota Bawaslu, disimpulkan bahwa apapun pendapat hukum Mahkamah Agung akan ditindaklanjuti oleh KPU dan Bawaslu.

- c. Sebagai jawaban terhadap permintaan KPU dan Bawaslu dirnaksud, Mahkamah Agung dalam surat Nomor 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009, memberikan pendapat hukum bahwa solusi yang terbaik adalah menggunakan ketentuan peralihan yaitu Pasal 236A Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai pintu darurat yang menyatakan, *“Dalam hal penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berlangsung sebelum terbentuknya Pengawas Pemilihan oleh Bawaslu, DPRD berwenang membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”*;
- d. Namun, Bawaslu menolak untuk melaksanakan pendapat hukum Mahkamah Agung tersebut, sehingga demi kebersamaan dan sukses Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPU dan Bawaslu dengan difasilitasi Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Bersama (SEB) KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009, yang intinya mengatur hal-hal sebagai berikut:
  - 1) Daerah yang Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerahnya berakhir jabatannya:pada bulan Agustus 2010 dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan belum melakukan rekrutmen calon anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Bawaslu melantik Panwas Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 sebagai Anggota Panwas Pemilukada 2010.
  - 2) Dalam hal KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang pada saat berlakunya ini telah melakukan rekrutmen calon anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan telah mengumumkan hasilnya, Bawaslu melakukan uji kelayakan dan kepatuhan dan rnelantik calon Panwaslu terpilih sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.
  - 3) Dalam hal terdapat KPU Kabupaten/Kota yang telah mengirimkan

nama-nama calon anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hasil rekrutmen kepada Bawaslu tetapi jumlahnya kurang dari 6 (enam) nama maka untuk melengkapinya KPU Kabupaten/Kota mengusulkan nama-nama calon anggota Panwaslu yang berasal dari Panwas Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009.

- 4) Dalam hal Bawaslu menilai bahwa nama-nama calon anggota Panwaslu yang diajukan KPU (Provinsi/Kabupaten)/Kota tidak memenuhi syarat sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, Bawaslu mengembalikan nama-nama yang tidak memenuhi syarat tersebut kepada KPU Kabupaten/Kota dan meminta KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melengkapinya dengan mengirimkan nama-nama Anggota Panwas Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 sebagai calon anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2010.

Sebagai tindak lanjut dari penerbitan SEB dimaksud, hanya dalam jangka waktu tiga hari setelah SEB ditandatangani (tanggal 12 Desember 2009) Bawaslu melakukan pelantikan terhatlap sejumlah Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Panwaslu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dilanjutkan dengan pelantikan berikutnya pada tanggal 27 Desember 2009 dan 22 Januari 2010 tanpa berkoordinasi dan tanpa melalui mekanisme verifikasi terlebih dahulu secara bersama-sama antara KPU dan Bawaslu, sebagaimana halnya perumusan SEB dilakukan secara bersama-sama.

- e. Berdasarkan hasil inventarisasi awal oleh Sekretariat Jenderal KPU dari data yang diserahkan oleh Sekretaris Bawaslu, telah ditemukan fakta-fakta sebagai berikut:
  - 1) Sebanyak 46 Panwaslu Kabupaten/Kota yang berasal dari Panwaslu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden telah dilantik oleh Bawaslu, dengan masa akhir jabatan Kepala Daerah setelah bulan Agustus 2010.
  - 2) Sebanyak 30 Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota telah dilantik, padahal nama-nama calon Panwas sudah disampaikan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ke Bawaslu sebelum/sampai tanggal 9 Desember 2009.

- 3) Sebanyak 21 Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota telah dilantik, dimana nama-nama calon Panwas disampaikan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ke Bawaslu setelah tanggal 9 Desember 2009.

Salah satu alasan yang disampaikan Bawaslu untuk melantik Panwas Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadi Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah ketidaklengkapan surat keterangan kesehatan dengan tidak melampirkan rekam medik hasil pemeriksaan dan surat tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan.

Bawaslu menyatakan berkas Calon Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah usulan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang dihasilkan melalui proses seleksi tidak memenuhi syarat dan meminta KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mengusulkan Panwas Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 menjadi Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Hal ini patut dipertanyakan karena Calon Anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diusulkan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang lain dan kemudian dilakukan uji kelayakan dan kepatutan oleh Bawaslu, melampirkan surat keterangan kesehatan dan surat tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sama dengan Calon Anggota Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang ditolak oleh Bawaslu. Dengan demikian, Bawaslu memberlakukan standar ganda untuk menilai sebuah persoalan yang sama di sejumlah KPU provinsi/kabupaten/kota yang berbeda.

- f. Menyikapi permasalahan yang berlarut-larut tersebut, KPU dengan difasilitasi Kantor Wakil Presiden maupun Kementerian Dalam Negeri tetap berupaya mencari solusi yang terbaik. Namun Bawaslu tidak pernah mengubah keputusannya, yang menetapkan dan melantik Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:
- g. Melihat fakta-fakta tersebut di atas, KPU berkesimpulan bahwa apa yang telah dilakukan Bawaslu melanggar kesepakatan. Oleh karena itu, KPU memutuskan untuk mencabut SEB melalui surat ke Bawaslu tanggal 4 Februari 2010 Nomor 50/KPU/II/2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan pengembalian kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 22

Tahun 2007 dan/atau Fatwa Mahkamah Agung Nomor 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009. Surat KPU tersebut berisi:

- 1) Mencabut dan membatalkan SEB dan menyatakan SEB tidak berlaku;
  - 2) Mengembalikan proses pembentukan Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Fatwa Mahkamah Agung Nomor 142 /KMA/ IX/ 2009, tanggal 23 November 2009;
  - 3) Menolak semua Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilantik Bawaslu yang proses pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang sebagaimana disebut di atas;
  - 4) Mendesak kepada Bawaslu untuk konsisten melaksanakan Undang-Undang dengan melakukan *fit and proper test* terhadap calon Panwaslu Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota serta menetapkan 3 (tiga) orang sebagai calon terpilih;
  - 5) Apabila Bawaslu tidak dapat melakukan *fit and proper test* karena berbagai alasan, Pembentukan Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diserahkan kepada DPRD setempat sesuai dengan fatwa Mahkamah Agung Nomor 142/ KMA/IX/2009, tanggal 23 November 2009.
13. Rekomendasi Bawaslu terkait pembentukan Dewan Kehormatan untuk Anggota KPU yang menangani bantuan IFES dan penetapan DPT Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ditindaklanjuti dengan melakukan klarifikasi terlebih dahulu sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Tata Kerja Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi sebagai berikut:
- a. Bantuan diberikan untuk kegiatan Penunjang, bukan kegiatan pokok sehingga tidak ada kaftan dengan independensi KPU dan dengan etika;
  - b. KPU memperoleh bantuan fasilitas bukan dana yang berada dalam kontrol KPU sendiri sesuai dengan MOU yang dibuat antara IFES dengan KPU, sehingga dugaan adanya gangguan terhadap Etika atau independensi KPU merupakan dugaan yang terlalu berlebihan;
  - c. Dalam hal penggunaan IT, KPU juga melibatkan tenaga ahli dari BPPT yang secara kelembagaan merupakan wujud kontrol KPU atas kegiatan-kegiatan penggunaan teknologi, termasuk fasilitas teknologi yang diperbantukan oleh IFES;



- d. Terlebih lagi dari itu, IFES adalah lembaga yang kredibilitasnya tinggi dan sudah lama membantu KPU. Sikap anti bantuan asing yang berlebihan khususnya terhadap lembaga kredibel seperti IFES, Jelas tidak sehat bagi keterbukaan dan kerjasama penguatan demokrasi dengan berbagai pihak. Kenyataannya banyak juga lembaga - lembaga Negara yang memperoleh bantuan Teknis dari Lembaga atau donor asing. Atas dasar pemikiran seperti itulah, Pleno KPU memutuskan tidak membentuk Dewan Kehormatan.
- e. Penyelidikan Komnas HAM terhadap pengelolaan Daftar Pemilih Tetap (DPT) hanya dikutip pernyataan yang masih menjadi perdebatan. Misalnya pernyataan bahwa KPU telah terbukti secara meyakinkan melakukan penghilangan hak konstitusional warga negara dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tanggal 9 April 2009, ada sekitar 25 % hingga 40 % jiwa. Kesimpulan tersebut tidak didukung oleh data *by name* yang akurat atau identitas warga negara yang jelas.

Laporan Tim Penyelidikan pemenuhan hak sipil . dan politik dalam pemilihan umum legislatif 2009 yang dilakukan komnas HAM dalam Temuan Lapangan maupun Analisis yang dilakukan oleh Tim sebanyak 27 orang melakukan penyelidikan di 8 (delapan) provinsi yang masing-masing provinsi terdiri dari 3 (tiga) kabupaten/kota tidak menyajikan data kuantitatif dari perkiraan 25 % - 40 % tersebut. Misalnya, Panwaslu Kabupaten Karo mengestimasi sekitar 10 % warga yang mempunyai hak pilih tidak masuk dalam DPT (26.000 - 30.000); di Lampung temuan di 3 (tiga) Kabupaten yang tidak terdata sekitar 3.000 orang.

Jika dicermati, maka penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM cukup banyak yang tidak konsisten baik lokasi penyelidikan maupun fokus group diskusi untuk masing-masing wilayah ;penyelidikan. Misalnya ada wilayah yang melibatkan KPUD atau Panwaslu, sedangkan wilayah lain tidak. Di samping itu data yang disajikan masih merupakan data mentah, artinya belum dilakukan pengolahan data sehingga belum dapat memberikan informasi yang akurat demi perbaikan DPT pemilu yang akan datang. Menurut pendapat KPU hasil penyelidikan itu lebih banyak memunculkan masalah dan pernyataan-pernyataan tendensius. Akibatnya, kesimpulan yang diperoleh juga masih merupakan bahan diskusi karena penyelidikan

tersebut tidak taat pada kaedah-kaedah metodologis penyelidikan yang baku.

- f. Pemohon mengutip pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa secara kualitatif Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 terdapat banyak kelemahan, kekurangan, dan ketidaksempurnaan yang disebabkan kelemahan KPU sebagai penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mudah dipengaruhi oleh berbagai tekanan publik, termasuk oleh para peserta Pemilu, sehingga terkesan kurang kompeten dan kurang profesional, serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya. Dalam hal ini, KPU berpendapat bahwa pendapat MK tersebut merupakan pertimbangan hukum dan bukan amar putusan.
- g. Terkait laporan Panitia Angket DPR RI sebagaimana dikutip oleh Pemohon pada halaman 5 bahwa direkomendasikan kepada KPU untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pemutakhiran data pemilih, penyusunan DPS, dan penyusunan DPT pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2009, KPU berpendapat bahwa fraksi-fraksi mengajukan kesimpulan yang beragam terkait dengan rekomendasi pemberhentian anggota KPU. Selain itu, KPU juga berpendapat bahwa Bawaslu seyogyanya turut bertanggung jawab atas persoalan pemutakhiran data pemilih, karena Bawaslu telah terbentuk sejak bulan April 2008, sementara DPT ditetapkan pada tanggal 24 November 2008.
- h. Bahwa KPU telah melanggar Kode Etik yang dituduhkan oleh Bawaslu tidak berdasarkan hukum, pada hal KPU telah menetapkan DPT Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, namun berdasarkan rekomendasi Panwaslu di beberapa daerah dan upaya KPU agar tidak menghilangkan hak seseorang sebagai warga negara untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Dan KPU tidak pernah melibatkan pasangan calon untuk turut serta dalam proses penetapan DPT setelah melewati batas waktu perbaikan daftar pemilih. Pengecekan DPT oleh relawan Tim Kampanye semata-mata asas transparan kepada peserta Pemilu.
- i. Pembelaan posisi Bawaslu yang pembentukannya terlambat adalah tidak benar, sehingga tidak ada alasan pengawasan penyelenggaraan tahap penyusunan dan penetapan tidak dapat dilakukan.

14. KPU akan sangat menghormati pembentukan Panwaslu Provinsi/ Kabupaten/Kota dalam rangka Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah ditetapkan dan dilantik Bawaslu, apabila Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dan dilantik tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.
15. Berkenaan dengan tuduhan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mendasarkan kepada penafsiran yang keliru terhadap surat Ketua MA Nomor 142/KMA/XI/2009, dapat dijelaskan sebagai berikut:
- a. Surat MA tersebut didasarkan atas surat Ketua KPU tanggal 1 November 2009 Nomor 1615/KPU/XI/2009 dan surat Ketua Bawaslu tanggal 2 Oktober 2009 Nomor 683/Bawaslu/X/2009;
  - b. Surat MA yang merupakan pendapat Mahkamah Agung pada prinsipnya dapat atau tidak dapat dilaksanakan;
  - c. Kendatipun demikian, sehubungan dengan terjadinya proses di Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010, maka pendapat Mahkamah Agung tersebut berubah menjadi sumber hukum.

[2.6] Menimbang bahwa untuk mendukung keterangannya, Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum mengajukan bukti surat/tulisan sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 162/SK/KPU/TAHUN 2007, tanggal 7 Desember 2007 tentang Pembentukan Susunan Keanggotaan Tim Seleksi Calon Anggota Badan Pengawas Pemilu, beserta Lampirannya berupa Berita Acara Rapat Pleno Nomor 32/15-BA/XII/2007, tanggal 7 Desember 2007;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 54/KPU/II/2010, tanggal 5 Februari 2010 perihal Tindak Lanjut Surat KPU Nomor 50/KPU/II/2010;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 50/KPU/II/2010, tanggal 4 Februari 2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Pengembalian kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan/atau

Fatwa Mahkamah Agung Nomor 142/KMA/XI/2009, tanggal 23 November 2009;

4. Bukti PT-4 : Fotokopi Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kelayakan dan Kepatutan, Pemilihan dan Penetapan, Serta Pemberhentian, Penonaktifan Sementara, dan Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri;
5. Bukti PT-5 : Fotokopi Surat/Fatwa Mahkamah Agung Nomor 142/KMA/XI/2009, tanggal 23 November 2009 perihal Mohon pendapat hukum tentang Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi Daftar Panwaslu yang dilantik oleh Bawaslu;

[2.7] Menimbang bahwa Pemohon dan Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah masing-masing pada tanggal 12 Maret 2010, yang pada pokoknya masing-masing menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa isu hukum utama permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian materiil terhadap Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721, selanjutnya disebut UU

22/2007) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan Pokok Permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang disebutkan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian Undang-Undang *in casu* UU 22/2007 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, warga negara Indonesia;

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan dalam paragraf [3.5] dan paragraf [3.6] di atas, serta dihubungkan dengan kerugian Pemohon selaku badan hukum publik, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- Bahwa Pasal 22E UUD 1945 menyatakan:

- “(1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*

- (4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- (5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.”*

Sebagai satu kesatuan sistem pemilihan umum (Pemilu) Pasal 22E UUD 1945 secara tersirat menentukan bahwa di dalam satu wadah besar penyelenggaraan Pemilu terdiri dari peserta pemilihan umum, penyelenggara pemilihan umum, dan pengawas pemilihan umum, yang kemudian UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya;

- Bahwa UU 22/2007 yang dibuat oleh pembentuk Undang-Undang sebagai penjabaran dari Pasal 22E UUD 1945 menentukan bahwa selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditentukan juga adanya lembaga pengawas yang disebut Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dimana dalam Penjelasan Umumnya menyatakan, “...*Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap*”.
- Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU 22/2007 yang menentukan calon anggota panitia pengawas pemilihan umum diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum, menurut Mahkamah secara spesifik telah meniadakan sifat kemandirian dari Badan Pengawas Pemilu dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Selain itu, kerugian Pemohon juga memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, dan dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan dalam paragraf [3.7] di atas, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*, serta Pemohon memiliki kedudukan

hukum (*legal standing*) maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

[3. 10] Menimbang bahwa selanjutnya terhadap permohonan provisi Pemohon, Mahkamah berpendapat, permohonan provisi Pemohon berkaitan erat dengan pokok permohonan, sehingga akan diputus bersama-sama dengan pokok permohonan;

[3. 11] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3. 12] Menimbang bahwa Pemohon di dalam permohonannya pada pokoknya adalah menguji Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU 22/2007, dengan alasan-alasan hukum sebagai berikut:

- Bahwa Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Secara *de facto* dan *de jure*, UU 22/2007 telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud meliputi, *kesatu*, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan *kedua*, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- Bahwa salah satu sifat penting dalam penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai suatu komisi pemilihan umum adalah prinsip jujur, adil dan sifat mandiri. Prinsip jujur dan adil serta sifat mandiri yang tersebut di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 juga menjadi salah satu asas yang tersebut dalam UU 22/2007, selain asas kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan akuntabel seperti yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Berpijak dari hal tersebut, asas jujur dan adil serta mandiri juga harus menjadi bagian penting dari pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum;



- Bahwa proses rekrutmen dan pembentukan lembaga pengawasan mempunyai kaitan erat dengan kualitas pengawasan untuk mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, bilamana pembentukan lembaga pengawasan atau Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dilaksanakan dengan menerapkan sifat dan asas mandiri secara konsisten sehingga asas jujur dan adil menjadi potensial dilanggar maka hal tersebut dapat mempengaruhi atau setidaknya potensial mengakibatkan tidak dapat dilakukannya kualitas pengawasan yang profesional dan akuntabel;
- Bahwa penentuan calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi dalam jumlah tertentu untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Pasal 93 UU *a quo*. Hal serupa juga dilakukan terhadap anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Penentuan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) UU *a quo*. Sedangkan penentuan calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk dipilih dan ditetapkan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 95 UU *a quo*. Prosedur rekrutmen demikian potensial dikualifikasi sebagai bertentangan dan/atau setidaknya dinyatakan sebagai tidak memenuhi sifat mandiri serta asas jujur dan adil seperti yang dikemukakan secara eksplisit di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 2 UU 22/2007;
- Bahwa oleh karena itu menurut Pemohon frasa yang tersebut dalam Pasal 93, sepanjang "... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya", Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) sepanjang frasa "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya..." dan "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya...", dan Pasal 95 sepanjang frasa "...diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya..." haruslah dihilangkan atau setidaknya dinyatakan tidak ada agar Bawaslu menjadi badan yang mempunyai sifat dan asas yang mandiri sehingga dapat melakukan proses dan mekanisme rekrutmen secara mandiri, jujur dan adil;

- Bahwa selanjutnya mengenai Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum, terdapat dua hal pokok yang menjadi masalah, yaitu *kesatu*, penetapan pembentukan Dewan Kehormatan atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum karena adanya suatu pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu dan dilakukan penyelenggara Pemilu; dan *kedua*, pembentukan dan komposisi anggota Dewan Kehormatan yang memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik atau rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat karena adanya pelanggaran, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU 22/2007;
- Bahwa dalam kenyataannya, Badan Pengawas Pemilihan Umum telah mengirimkan lebih dari sepuluh kali rekomendasi untuk kemudian dibentuk Dewan Kehormatan, namun dalam kenyataannya sebagian besar rekomendasi dimaksud tidak pernah ditindaklanjuti dengan pembentukan Dewan Kehormatan. Ada beberapa Dewan Kehormatan yang dibentuk tetapi sebagian besar putusan dari dewan dimaksud senantiasa tidak sesuai dengan rekomendasi yang diajukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum yang disebabkan adanya konflik kepentingan;
- Bahwa tidak dibentuknya Dewan Kehormatan KPU menurut Pemohon disebabkan oleh komposisi dari Dewan Kehormatan KPU dan KPU Provinsi, yang lebih banyak berasal dari KPU, sehingga telah bertentangan atau mengingkari “hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang tidak diskriminatif” dan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan secara jujur dan adil, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945;
- Berdasarkan seluruh alasan-alasan permohonan seperti telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: *kesatu*, Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95 UU 22/2007 dapat dikualifikasi dan telah nyata-nyata atau setidaknya sangat potensial dikualifikasi melanggar asas lembaga pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang mandiri serta hak atas jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 atau dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang Bawaslu mempunyai wewenang untuk melaksanakan rekrutmen Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota

secara mandiri; *kedua*, Pasal 111 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (3) Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah nyata-nyata atau setidaknya sangat potensial menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat dikualifikasi sebagai bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 atau dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang komposisi pembentukan Dewan Kehormatan KPU yang berjumlah 5 orang dan Dewan Kehormatan KPU Provinsi mayoritasnya bukan anggota KPU dan KPU Provinsi; *ketiga*, Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 112 ayat (2) UU 22/2007 dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat sepanjang KPU menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan Bawaslu atau pengaduan masyarakat atau pengaduan dan/atau laporan pelanggaran dengan membuat penetapan pembentukan Dewan Kehormatan dengan Keputusan KPU;

[3. 13] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14.2, serta telah mengajukan satu orang saksi bernama Endang, dan tiga orang ahli bernama Hadar Hafiz Gumay, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., dan Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.H., yang memberi keterangan di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 11 Maret 2010, yang selengkapnya telah dimuat pada bagian Duduk Perkara di atas, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **Saksi Endang**

- Bahwa saksi adalah Ketua Panwaslu Kabupaten Purbalingga dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Tahun 2009;
- Bahwa saksi saat ini tidak lagi menjabat sebagai Panwaslu untuk Pemilu karena pada saat rekrutmen saksi tidak lolos seleksi;
- Bahwa menurut saksi, pada saat mengikuti tes administrasi, dan dinyatakan lulus administrasi, selanjutnya saksi mengikuti tes tertulis untuk calon Panwaskada yang diikuti oleh 14 orang calon, yang terdiri atas *incumbent* dan peserta baru;
- Bahwa menurut saksi, pada saat pengumuman tanggal 5, saksi tidak masuk dalam ranking 6 besar. Menurut saksi hal tersebut terjadi karena terdapat beberapa kejanggalan dalam perekrutan Panwaskada tersebut, yaitu *pertama*, ketika pelaksanaan tes tertulis anggota KPU yang melaksanakan itu

memberikan amplop, *kedua*, pengisian soal tes dengan memakai pulpen dan pensil yang tidak lazim;

- Bahwa hal mengenai pemberitaan ketidakkulusan tersebut sudah disampaikan saksi kepada Panwas Provinsi dan Bawaslu;
- Bahwa saksi tidak pernah mendapatkan hasil nilai dari tes yang dilakukan KPU;
- Bahwa menurut saksi, soal-soal tes yang diberikan pada saat tes Panwaskada adalah sama dengan soal-soal pada saat tes Pileg dan Pilpres sehingga saksi merasa dapat mengerjakan tes tersebut;
- Bahwa menurut saksi, ketidakkulusan tersebut terjadi karena KPU merasa bahwa pada saat pelaksanaan Pileg dan Pilpres, ada kesan bahwa Panwas dalam beberapa kasus dipandang "*merecokin*" kinerja daripada KPU, khususnya terkait kasus DPT;
- Bahwa menurut saksi, faktor lain yang menyebabkan saksi tidak lulus adalah karena saksi dianggap terlalu kritis kepada KPUD dalam pelaksanaan Pileg dan Pilpres;
- Bahwa menurut saksi, hal perlakuan tersebut tidak hanya dialami oleh saksi tetapi dialami juga oleh calon Panwaskada lain di kabupaten yang lain, seperti di Kabupaten Boyolali;

#### **1. Ahli Hadar Hafiz Gumay**

- Bahwa yang dimaksud Pemilu termasuk juga Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Bahwa suatu Pemilu yang demokratis sering kali atau populer sekali disebut dengan Pemilu yang *free and fair election* atau sering disebut dengan pemilu bebas dan adil;
- Bahwa yang dimaksud dengan *free and fair election*, antara lain misalnya *Interparliamentary Union* atau *OSC* yaitu *Organization for Security and Cooperation*, *ODIHR* yaitu *Office for Democratic Institution and Human Right*;
- Bahwa ukuran terlaksana Pemilu yang demokratis adalah setiap warga dijamin kerahasiaan dalam memilih, menjamin suara yang terhitung dengan jujur, menjamin hak warga untuk dipilih, minim pelanggaran dan ada penegakan hukumnya. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih pemerintahan yaitu pemimpin dan wakil rakyat melalui suatu proses

pemungutan suara yang berdasarkan asas jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia;

- Bahwa untuk mencapai suatu Pemilu yang demokratis, diperlukan penyelenggara yang siap untuk menyelenggarakan Pemilu yang demokratis, yaitu, harus mandiri, imparial, tidak berpihak kepada para peserta Pemilu, bekerja secara transparan, punya kapasitas, profesional, berintegritas, berorientasi kepada publik, pemilih, dan *stakeholder* dari pada pemilih sendiri, oleh karenanya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas tinggi, mekanisme pengawasan menjadi sangat penting;
- Bahwa mekanisme pengawasan juga dapat dilakukan oleh lembaga politik seperti DPR yang mempunyai hak untuk mengawasi, meskipun dalam praktiknya tidak dapat diandalkan sepenuhnya karena sering digunakan sebagai alat politik untuk kepentingan politik dan dapat mempengaruhi penyelenggara. Selain itu, ada pengawasan yang bersifat formal yang dibangun untuk melakukan pengawasan sehingga integritas dari proses penyelenggara Pemilu dapat berjalan atau dapat tercipta. Pengawasan tersebut terbagi dua yaitu *pertama*, pengawas yang sifatnya melekat atau internal ada di dalam penyelenggara atau *election management policy*, yang *kedua*, berada di luar atau pengawas yang terpisah dari penyelenggara. Dalam praktiknya terdiri atas dua model, yaitu yang langsung terkait dalam proses penegakan hukumnya menjadi lembaga yudisial dan hanya melakukan fungsi tertentu, misalnya memproses awal dari suatu hasil pengawasan atau hasil temuan pelanggaran;
- Bahwa ada beberapa prinsip yang penting dalam melakukan pengawasan, yaitu *pertama*, pengawasan haruslah dilakukan juga oleh lembaga yang sifatnya mandiri, karena jika tidak maka akan terjadi kesulitan. Model pengawasan seperti ini yang ada di Indonesia, dimana Bawaslu dan jajarannya diberikan otoritas untuk mengawasi, tetapi pembentukannya dilakukan oleh pihak lain, bahkan oleh pihak yang justru menjadi subjek pengawasannya yaitu KPU. Model seperti Bawaslu, pembentukannya dapat menimbulkan persoalan dan mengakibatkan suatu pengawasan yang tidak efektif, karena dalam pembentukannya melibatkan lembaga yang nantinya akan diawasi;
- Bahwa objek pengawasan tidak hanya dilakukan di setiap tahapan Pemilu, termasuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi juga tentang

administrasi dan pengelolaan Pemilu itu sendiri, yang juga menjadi subjek pengawasan;

- Bahwa dalam penciptaan integritas proses Pemilu, badan pengawas Pemilu perlu mempunyai beberapa hal, antara lain kebebasan untuk menentukan apa yang dikaji, yang diselidiki dalam memproses pelanggaran maupun apa yang ditemukan, yang kemudian harus ada akses informasi dan data yang luas untuk kebutuhan pengkajiannya dan pengawasan tersebut. Badan pengawas Pemilu juga harus mempunyai kebebasan yang penuh untuk mempublikasikan temuan, kajian, dan rekomendasi yang dihasilkan tanpa ada pembatasan dan intervensi politik;
- Bahwa yang menjadi persoalan adalah justru terjadi di bagian awal atau di bagian proses pembentukannya, karena hal tersebut menyebabkan adanya integritas dalam proses Pemilu yang berjalan tidak tercapai;
- Bahwa ilustrasi perkembangan tentang pengawasan internal yang selama ini cukup populer dan sangat mempunyai otoritas yang kuat, bahkan menjatuhkan sanksi, adalah lembaga pengawas yang ada di Negara Thailand dan Filipina. Akan tetapi pengawasan di kedua negara tersebut memiliki kelemahan yaitu hanya fokus pada fungsi pengawasan dalam lembaga penyelenggara Pemilu yang menjadi target sebagai akibat dari putusan-putusan yang telah dibuat, sehingga *core* bisnis dalam menyelenggarakan Pemilu menjadi agak tertinggal karena lembaga tersebut harus mempersiapkan sejak pendaftaran pemilih dan seterusnya sampai penetapan hasil;
- Bahwa pengawasan yang ada di Indonesia adalah bersifat eksternal, yaitu pengawas yang sejajar, dimana pengawas yang duduk sama tinggi dengan penyelenggaranya, sehingga fungsi pengawasan akan efektif dan fungsi *checks and balances* juga akan berjalan. Apabila pengawasan tersebut hanya mengandalkan pengawasan dari pihak lain maka memang dibutuhkan satu lembaga pengawas yang berbeda, yang satu *level*, sehingga kekhawatiran-khawatiran yang terjadi, seperti yang sedang berlangsung di Thailand dan Filipina, tidak akan terjadi di Indonesia;
- Bahwa terkait dengan pembentukan pengawas melalui DPRD, merupakan langkah yang mundur karena *issue conflict of interest* akan sangat kencang, karena proses tersebut akan membiarkan lembaga yang mengawasi, dibentuk

oleh lembaga yang menjadi pesertanya. Hal tersebut akan menimbulkan adanya keraguan dalam hasil Pemilukada;

## 2. Ahli Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.

- Terdapat tiga fungsi pokok konstitusi, yaitu (i) untuk menentukan lembaga-lembaga apa saja yang ada dalam sebuah negara; (ii) untuk menjelaskan bagaimana hubungan, kewenangan, dan interaksi antarlembaga negara; (iii) menjelaskan hubungan antara negara dengan warganya.
- Cass R Sunstein, dalam *Designing Democracy: What Constitutions Do*, menyebutkan bahwa di luar tujuan klasik konstitusi yang ada, terdapat tujuan lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu menciptakan atau membuat kondisi awal agar kehidupan demokratis dapat berjalan dengan baik; bagaimana menata dengan baik lembaga-lembaga yang ada dalam suatu negara.
- Pasal 22E UUD 1945 memberi ruang tafsir yang lebih terbuka karena untuk menyebut komisi pemilihan umum, tidak hanya memulai dengan huruf kecil, tetapi juga memulai dengan kata “suatu”. *Kamus besar Bahasa Indonesia* menyatakan bahwa kata “suatu” itu dimaksudkan sebagai hal yang tidak tentu.
- Pasal 22E UUD 1945 tidak menyebut secara tegas nama institusi, dan juga tidak tegas menyebut berapa jumlah institusi yang harus dilahirkan. Apabila konstitusi tidak menyebutkan secara jelas, pengaturannya akan dieksplicitkan oleh pembentuk Undang-Undang sebagai ranah *legal policy*. Namun *legal policy* tidak bisa ke luar dari bingkai konstitusi yang ada. Dalam konteks Pemilu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa lembaga untuk menyelenggarakan Pemilu harus mandiri. Konsep mandiri ini tidak boleh dikurangi oleh pembentuk Undang-Undang ketika ia diterjemahkan ke dalam peraturan yang lebih rendah.
- Sebagai sebuah *legal policy*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, membentuk dua institusi eksplisit. Misalnya, disebut dalam Pasal 1, yaitu KPU sebagai Penyelenggara Pemilu, kemudian ada institusi lain yang disebut sebagai Bawaslu atau Badan Pengawas Pemilu yang tugasnya mengawasi penyelenggara pemilihan umum. Kedua institusi ini tidak boleh dikurangi independensinya satu sama lain.
- Terdapat tiga kategori pokok untuk menilai sebuah institusi independen atau tidak, yaitu (i) independensi dari institusi itu sendiri; (ii) independensi dari

*person* atau orang yang mengisi institusi tersebut; (iii) independensi dari sumber keuangan.

- Mengenai independensi dari orang atau *person* yang mengisi institusi, hal itu sangat ditentukan dari proses seleksi. Sehingga untuk institusi yang disebut independen, dalam proses pengisiannya selalu melibatkan setidaknya dua institusi. Institusi yang dilibatkan harus institusi yang *levelnya* sama, yang satu terhadap yang lain dapat menjalankan fungsi *checks and balances*.
- Pada pengisian Bawaslu terdapat proses pengisian yang dilakukan oleh DPRD dan KPU, dua institusi tersebut tidak sama *levelnya* untuk melakukan fungsi *checks and balances*. Berbeda misalnya dengan rekrutmen KPU yang dijalankan oleh eksekutif dalam hal ini Pemerintah, dengan DPR; dua institusi ini memiliki fungsi saling kontrol.
- Mengenai pengawasan dan pelanggaran kode etik, dalam berbagai literatur tata negara dikatakan bahwa untuk menegakkan kode etik akan dibentuk badan khusus yang isinya (keanggotaannya) seminimal mungkin berasal dari lembaga yang nanti akan dikenai kode etik tersebut. Hal ini untuk menghindari kemungkinan timbulnya *conflict of interest* dan posisi *deadlock* dalam penegakan hukum.
- Mengenai apakah Bawaslu dengan KPU dapat menjadi institusi, penjelasan dominan mengatakan bahwa hanya ada KPU saja. Tetapi kemudian ada pasal-pasal yang menyebutkan secara eksplisit bahwa sebetulnya Bawaslu juga lembaga yang berdiri sendiri. Hal lain, Bawaslu dapat disebut institusi karena ada juga kewenangan yang diberikan Undang-Undang untuk mengeluarkan peraturan/*regeling*. Seandainya Bawaslu menjadi subordinat KPU, maka tidak ada kewenangan untuk mengeluarkan peraturan.

### **3. Ahli Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.H.**

- Penyelenggaraan Pemilu memiliki dua elemen melekat yang tidak dapat dipisahkan, yaitu (i) pelaksana, dan (ii) kekuatan kontrol pelaksanaan Pemilu.
- Politik hukum yang terbangun pasca perubahan Undang-Undang Dasar, termasuk dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, menganggap bahwa suatu komisi pemilihan umum adalah kebutuhan primer untuk Pemilu, sementara pengawasnya tidak perlu. Instrumen pengawasan itu dianggap



sebagai sebuah kebutuhan sekunder, padahal dalam penyelenggaraan Pemilu, pengawasan adalah juga kebutuhan primer.

- Mungkin terdapat ketakutan kalau instrumen pengawasan pelaksanaan Pemilu menjadi kuat maka pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses Pemilu akan tidak nyaman.
- Penanggung jawab utama pengawas Pilkada bukan KPU, tetapi Badan Pengawas Pemilu.
- Adalah tidak keliru jika Bawaslu mengeluarkan Peraturan Bawaslu mengenai proses konstitusional rekrutmen pengawas pemilu. Tetapi respon KPU yang kontra terhadap proses tersebut juga dapat dipahami, karena sistemnya memang memberi ruang. Jadi, ini bukan persoalan perilaku personal anggota KPU atau perilaku personal anggota Bawaslu, hal ini adalah persoalan sistem dalam Undang-Undang kita.
- Mengenai dewan kehormatan, konsekuensi dari asumsi awal politik hukum bahwa yang primer adalah penyelenggara Pemilu, menyebabkan dewan kehormatan dilekatkan pada lembaga KPU. Sebenarnya dewan kehormatan tersebut tidak perlu ada, tetapi melekat pada institusi pengawas Pemilu; karena pengawasan tidak hanya berupa pergi melapor, tidak hanya menurunkan spanduk, melainkan termasuk di dalamnya proses etik. Ke depan, Bawaslu itulah yang merupakan dewan kehormatan untuk penyelenggara Pemilu, termasuk peserta Pemilu. Sehingga tidak perlu diciptakan organ-organ yang seolah-olah dapat diciptakan padahal tidak pernah dapat diciptakan.
- Pasal 22E UUD 1945 menyebut tiga variabel, yaitu (i) pengawas; (ii) penyelenggara pemilu yang bernama KPU; dan (iii) peserta Pemilu. Pengawas Pemilu ini dilekatkan pada badan kehormatan etik, yang masih dinaungi Pasal 22E.

[3. 14] Menimbang bahwa mengingat Surat Kuasa Presiden belum ditandatangani, dan Presiden tidak menunjuk Menteri *ad interim* maka keterangan Pemerintah oleh Mahkamah ditetapkan hanya sebagai keterangan *ad informandum*;

[3. 15] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan

Mahkamah pada tanggal 15 Maret 2010, selengkapnya telah dimuat pada bagian Duduk Perkara di atas, yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil Pemohon, karena kemandirian Bawaslu dan Panwaslu Kabupaten/Kota justru sudah tegas tercermin dalam ketentuan Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU 22/2007, yaitu bahwa calon anggota Panwaslu Provinsi yang diusulkan KPU Provinsi, dan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota yang diusulkan KPU Kabupaten/Kota, sepenuhnya ditentukan oleh Bawaslu sendiri melalui uji kelayakan dan kepatutan yang ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu. Oleh karena itu, walaupun calon anggota panitia pengawas dimaksud diusulkan oleh KPU tidak berarti dan serta merta mengeliminir atau menegasikan kemandirian Bawaslu sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan Pemilu terhadap KPU;
- Bahwa sifat kemandirian Bawaslu ini tercermin juga dalam ketentuan Pasal 99 ayat (3) *juncto* Pasal 100 dan Pasal 101 UU 22/2007 yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberhentikan anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Selain itu, kemandirian Bawaslu juga tercermin dalam ketentuan Pasal 105 ayat (1) huruf b UU 22/2007, dimana Bawaslu dalam menjalankan tugas pengawasan atas seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu memberikan laporan pengawasannya kepada DPR dan Presiden, tidak kepada KPU. Demikian juga halnya dengan kemandirian Panwaslu Kabupaten/Kota dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 95 UU 22/2007. Sifat kemandirian Panwaslu Kabupaten/Kota juga tercermin dalam ketentuan Pasal 107 UU 22/2007, dimana dalam menjalankan tugasnya, Panwaslu Kabupaten/Kota bertanggung jawab dan menyampaikan laporan kinerja pengawasan serta kegiatannya kepada Bawaslu;
- Bahwa menurut DPR persoalan rekomendasi Pemohon yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU sesuai dengan rekomendasi yang diajukan Bawaslu sebagaimana didalilkan, bukanlah persoalan konstitusionalitas suatu norma, tetapi merupakan persoalan penerapan suatu norma yang terkandung dalam Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU 22/2007. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf p, ayat (2) huruf o, ayat (3) huruf e UU 22/2007, yang pada pokoknya memberikan tugas dan wewenang kepada KPU

untuk memberikan sanksi administratif kepada anggota KPU dan KPU Provinsi berdasarkan rekomendasi Bawaslu, begitu juga dengan KPU Provinsi;

- Bahwa DPR juga tidak sependapat dengan dalil Pemohon yang mendalilkan bahwa jumlah dan komposisi Dewan Kehormatan KPU yang mayoritas berasal dari anggota KPU sangat potensial menciptakan proses pemeriksaan di dalam Dewan Kehormatan yang dapat mengarah pada perlindungan korps KPU. Proses demikian dapat menjadi tidak objektif, tetapi juga melanggar prinsip jujur dan adil serta non diskriminatif. Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR berpandangan, bahwa persoalan jumlah dan komposisi keanggotaan Dewan Kehormatan sebagaimana didalilkan Pemohon bukanlah persoalan konstitusionalitas suatu norma Undang-Undang, tetapi lebih kepada penerapan norma yang terkandung dalam Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU 22/2007. Oleh karena tidak terdapat fakta hukum yang menunjukkan bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon sebagai akibat dari pada ketentuan Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU 22/2007, sehingga sesungguhnya persoalan yang didalilkan Pemohon tidak terdapat *causal verband*;
- Bahwa dari uraian tersebut di atas, menurut DPR ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU 22/2007 tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
- Bahwa mengenai permintaan putusan provisi sebagaimana yang dikehendaki oleh Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskannya;

[3. 16] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum telah memberikan keterangan tertulis yang selengkapnyanya termuat dalam bagian Duduk Perkara di atas, yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa keberadaan KPU mengacu pada Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan Undang-Undang. Penjelasan dari Anggota DPR yang pernah menjadi Anggota Panitia *Ad Hoc* MPR (Patrialis

Akbar) pada acara penyampaian saran/pendapat KPU tentang RUU Penyelenggara Pemilu, bahwa huruf kecil pada "suatu komisi pemilihan umum adalah sama dengan makna ketentuan Pasal 23D UUD 1945 yang menyatakan "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*", karena dapat saja namanya bukan KPU, misalnya lembaga Pemilu atau badan Pemilu. Demikian juga bank sentral dapat saja namanya bukan Bank Indonesia;

- Bahwa menurut pemahaman KPU, makna Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945 yang kemudian ditindaklanjuti dengan UU 22/2007, pada ketentuan Pasal 1 angka 5, angka 6, dan angka 7, antara lain menyatakan, bahwa penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.
- Bahwa penyelenggara Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penyelenggara Pemilu yang bersifat *ad hoc* adalah PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN (*vide* Pasal 1 angka 8 sampai dengan angka 12 UU 22/2007). Dengan demikian, Bawaslu bukan sebagai penyelenggara Pemilu, tetapi sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu yang keberadaannya adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 15 UU 22/2007 yang menyatakan Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut, yang dimaksud dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah hanya KPU sebagaimana diatur dalam Penjelasan Umum UU 22/2007 yang menyatakan, "*Dalam undang-undang ini diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*";
- Bahwa terkait dengan pembentukan Panwas Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berpedoman pada ketentuan Pasal 93 dan Pasal 94 ayat (2) UU 22/2007 yang menyatakan bahwa Calon Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota

setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, dalam mengusulkan 6 (enam) nama dimaksud, untuk menjaga objektivitas dan adanya standar penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 UU 22/2007 mengenai persyaratan untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melaksanakan proses seleksi yang mekanismenya diatur dalam Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Seleksi Calon Anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.

- Bahwa KPU akan sangat menghormati pembentukan Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota dalam rangka Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah ditetapkan dan dilantik Bawaslu, apabila Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dan dilantik tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU 22/2007;

[3.17] Menimbang bahwa untuk mendukung keterangannya, Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-6, serta tidak mengajukan saksi maupun ahli;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.18] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat/tulisan dari Pemohon (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14.2), keterangan saksi dan ahli dari Pemohon, keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan tertulis Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum, dan bukti surat/tulisan dari Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum (Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-6), serta kesimpulan tertulis dari Pemohon dan Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum, sebelum menanggapi dalil Pemohon, Mahkamah perlu mengemukakan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa pemilihan umum adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Salah satu pilar demokrasi adalah adanya prinsip kesetaraan dan independensi tiap-tiap cabang kekuasaan negara agar masing-masing cabang kekuasaan tersebut

dapat saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Dalam pengisian jabatan kepala pemerintahan dan anggota lembaga perwakilan, UUD 1945 menentukan melalui pemilihan umum yang di dalamnya terdapat prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antarpengyelenggara, peserta, dan pengawas pemilihan umum;

- Bahwa sebagai instrumen penting dalam demokrasi, sistem pemilihan umum haruslah didesain dan dilaksanakan dengan baik. Terpilihnya anggota lembaga perwakilan serta terpilihnya kepala pemerintahan yang memiliki legitimasi kuat dari rakyat adalah hasil dari pelaksanaan pemilu yang berlangsung secara baik. Sebagai pelaku utama dalam Pemilu (termasuk Pemilukada), rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi secara sah dan mutlak karena kedaulatan berada di tangan rakyat [*vide* Pasal 1 ayat (2) UUD 1945]. Demokrasi adalah ‘pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat’ (*democracy is government from the people, by the people and for the people*) tidak sekadar istilah belaka. Pemaknaannya adalah kedaulatan di tangan rakyat. Artinya, segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan rakyat harus diberitahukan dan mendapat persetujuan rakyat. Amanat UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, sesungguhnya Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum;
- Pemilukada adalah subsistem dari sistem Pemilu yang demokratis, meski pemilihan yang dilakukan rakyat/masyarakat daerah mempunyai arti tersendiri bagi demokratisasi di daerah. Peletakan dasar penyelenggaraan Pemilukada pertama-tama ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Selanjutnya melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 24 ayat (5) ditentukan, “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”. Demikian pula Pasal 56 UU *a quo* menentukan, “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*”. Dengan demikian, Pemilukada haruslah dilaksanakan dengan prinsip pemilu yang

dijamin dalam UUD 1945 yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai satu kesatuan sistem pemilu yang demokratis;

- Bahwa UUD 1945 menentukan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah dipilih secara demokratis [*vide* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945]. Berdasarkan UU 22/2007, pemilihan kepala daerah secara demokratis dimasukkan dalam pengertian pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Oleh karena pemilihan umum kepala pemerintah daerah telah masuk rezim hukum Pemilu, maka dengan demikian pemilihan kepala pemerintah daerah secara demokratis harus diartikan sebagai pemilihan yang memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali. Pemilihan kepala pemerintah daerah secara demokratis juga merupakan mekanisme pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945;
- Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*". Kalimat "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi

penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jurdil*. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber dan jurdil* dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU 22/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas;

- Bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam rangka mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diperlukan adanya suatu pengawasan agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan (*vide* Penjelasan Umum UU 22/2007). Namun dalam kenyataannya, baik UU 42/2008 *unctis* UU 10/2008 dan UU 22/2007 tidak atau kurang memberikan penguatan (*empowering*) dan kemandirian kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) beserta jajarannya, untuk melakukan pengawasan baik terhadap Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilukada, sehingga pengawasan Pemilu tidak berjalan efektif dan hanya sekedar formalitas;



- Bahwa untuk menjamin kemandirian lembaga pengawas Pemilu, di samping adanya jaminan Undang-Undang dan penegasan tugas dan wewenangnya yang jelas juga harus ditunjukkan oleh anggota-anggotanya yang memiliki kemandirian. Salah satu jaminan kemandirian anggota lembaga pengawas Pemilu ini adalah mekanisme rekrutmen anggota pengawas Pemilu.

[3.19] Menimbang bahwa ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU 22/2007, calon anggota pengawas Pemilu diusulkan oleh KPU dan ditetapkan oleh Bawaslu. Menurut Mahkamah, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas. Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang luber dan jujur sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi sifat mandiri sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, menurut Mahkamah ketentuan mengenai rekrutmen anggota Panwas yang harus diusulkan oleh KPU Provinsi untuk Panwas Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota untuk Panwas Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota Panwaslu cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau Panwaslu;

[3.21] Menimbang bahwa meskipun Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU 22/2007 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, namun

Mahkamah tidak serta merta menyatakan pasal-pasal *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena apabila pasal-pasal *a quo* dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal itu akan menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu, berdasarkan UUD 1945 serta bukti di persidangan dan keyakinan hakim sebagaimana ditentukan Pasal 45 ayat (1) UU MK, Mahkamah menyatakan yang bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat hanya kata, “Calon”, dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 93; kata, “Calon” serta frasa “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2); kata, “Calon” dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 95 UU 22/2007, sehingga menjadi:

#### **Pasal 93**

***Anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.***

#### **Pasal 94**

***(1) Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.***

***(2) Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.***

#### **Pasal 95**

***Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.***

[3.22] Menimbang bahwa terkait dengan 192 Panwaslu yang sudah dibentuk, Mahkamah berpendapat:

- Bahwa berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan, pada tahun 2010 terdapat 244 (dua ratus empat puluh empat) daerah akan menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah yang terdiri atas 7 (tujuh) pemilihan kepala daerah provinsi, 202 (dua ratus dua) pemilihan kepala daerah kabupaten, dan 35 (tiga puluh lima) pemilihan kepala daerah kota. Berdasarkan Pasal 71 UU 22/2007, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu. Untuk memenuhi hal itu, KPU dan Bawaslu telah membentuk 192 Panitia Pengawas Pemilu (Pemilukada) baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang pembentukannya didasarkan pada Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009;
- Bahwa dari 192 daerah yang Panwaslunya sudah terbentuk, Bawaslu telah menerima salinan Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang penetapan jadwal Pemilukada di 138 daerah. Dari data tersebut terdapat 1 (satu) daerah yang menyelenggarakan pemungutan suara pada bulan Maret 2010; 7 (tujuh) daerah pada bulan April 2010; 39 (tiga puluh sembilan) daerah pada bulan Mei 2010; 64 (enam puluh empat) daerah pada bulan Juni 2010; 19 (sembilan belas) daerah pada bulan Juli 2010; dan 8 (delapan) daerah pada bulan Agustus 2010. Sedangkan di 54 daerah lainnya, Bawaslu belum memperoleh salinan Surat Keputusan tentang penetapan jadwal dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Oleh karena terjadinya perbedaan pendapat antara KPU dan Bawaslu tentang Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009 yang menjadi dasar pembentukan Panwaslu provinsi dan kabupaten/kota, namun secara sepihak oleh KPU, Panwas yang sudah terbentuk tidak diakui keberadaannya, *vide* Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 50/KPU/II/2010 tanggal 4 Februari 2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Pengembalian kepada Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan/atau Fatwa Mahkamah Agung Nomor: 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009 (Bukti PT-3), dan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 54/KPU/II/2010 tanggal 5 Februari 2010

perihal Tindak Lanjut Surat KPU Nomor 50/KPU/II/2010 (Bukti P-12.12 = Bukti PT-2);

- Bahwa dengan adanya perselisihan antara KPU dan Bawaslu tersebut, menyebabkan pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilukada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan pemilukada, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilukada berjalan sesuai dengan asas *luber dan jurdil* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai Undang-Undang;

[3.23] Menimbang bahwa selanjutnya terhadap komposisi Dewan Kehormatan yang dimohonkan oleh Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa jumlah dan komposisi Dewan Kehormatan adalah merupakan wilayah kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) dari DPR dan Pemerintah, yang tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan harus ditolak. Walaupun demikian, pada masa yang akan datang untuk menjamin kemandirian dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang *luber dan jurdil* oleh KPU dan Bawaslu, anggota Dewan Kehormatan harus diisi oleh anggota-anggota yang berasal dari KPU dan Bawaslu secara seimbang. Dalam kerangka pemikiran ini, diperlukan hanya ada satu Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu baik untuk mengawasi perilaku anggota KPU dan anggota Bawaslu. Sehingga komposisi anggota Dewan Kehormatan baik untuk tingkat nasional maupun daerah harus terdiri atas perwakilan anggota KPU (KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota) serta Bawaslu (Bawaslu, Panwaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota) secara seimbang/sama jumlahnya dan ditambah satu orang dari pihak luar yang independen;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan Pemohon terbukti dan beralasan hukum untuk sebagian;
- [4.4] Menyatakan sah 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota sehingga dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai dengan Undang-Undang;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengingat Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 57 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### Mengadili

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
- Menyatakan kata, “*Calon*”, dan frasa, “... *diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....*” dalam Pasal 93; kata, “*Calon*” serta frasa “... *diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....*” dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2); kata, “*Calon*” dan frasa, “... *diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....*” dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga menjadi:

**Pasal 93**

***Anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.***

**Pasal 94**

***(1) Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.***

***(2) Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.***

**Pasal 95**

***Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.***

- Menyatakan kata, “Calon”, dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 93; kata, “Calon” serta frasa “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2); kata, “Calon” dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Menyatakan 192 Panitia Pengawas Pemilu yang sudah dibentuk adalah sah dan dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai dengan Undang-Undang;
- Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi pada hari Rabu tanggal tujuh belas bulan Maret tahun dua ribu sepuluh dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, Kamis tanggal delapan belas bulan Maret tahun dua ribu sepuluh oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Harjono, Maria Farida Indrati, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, dan dihadiri oleh Pemohon bersama Kuasa, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, serta Pihak Terkait atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Achmad Sodiki**

ttd.

**M. Akil Mochtar**

ttd.

**Ahmad Fadlil Sumadi**

ttd.

**Hamdan Zoelva**

ttd.

**Harjono**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Muhammad Alim**

**PANITERA PENGGANTI**

ttd.

**Cholidin Nasir**