



International Development Law Organization
Organisation Internationale de Droit du Développement



POLEMIC HUKUM TENTANG PANWASLU DI ACEH

SALAH satu syarat agar penyelenggaraan pemilu berjalan demokratis adalah adanya mekanisme pelaksanaan dan pengawasan yang baik. Untuk Provinsi Aceh, sejauh ini mekanisme pelaksanaan tampaknya berjalan mulus mulai sejak berlangsungnya tahapan Pemilu – dimulai dengan proses verifikasi faktual pada Juli 2008 lalu hingga uji baca Al Qur'an yang saat ini tengah berlangsung. Sampai minggu kedua September 2008, belum ada sengketa hukum yang muncul. Apakah keadaan tersebut merupakan pertanda bahwa tahapan pemilu di Aceh sudah berlangsung demokratis?

Jika merujuk kepada tata demokratis yang berlaku, nampak bahwa pelaksanaan pemilu di Aceh belum demokratis. Hal ini disebabkan sejak berlangsungnya tahapan pemilu di Aceh, perangkat Lembaga Pengawas Pemilu (Panwaslu) belum terbentuk, sehingga tidak ada satu pun lembaga resmi yang berwenang memantau setiap tahapan Pemilu yang sudah berlangsung. Padahal menurut aturan yang berlaku, Panwaslu tingkat Provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota seharusnya sudah terbentuk paling lama 40 hari sebelum berlangsungnya tahapan pemilu tersebut.

Pasal 247 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilu menegaskan bahwa, "Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu." Dengan demikian, lembaga pengawas Pemilu ini seharusnya sudah berada di Aceh paling lambat pada Mei 2008 yang lalu, seiring dengan mulai berjalannya tugas-tugas Komite Independen Pemilihan (KIP) Aceh. Mestinya Panwaslu telah terlibat dalam setiap proses tahapan, termasuk saat berlangsungnya verifikasi partai politik.

Sebagai pembanding, lihat saja apa yang terjadi di tingkat nasional. Tiga bulan sebelum proses pemilu berlangsung, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pusat sudah terbentuk di Jakarta. Di sejumlah provinsi lain, Panwaslu juga sudah berjalan seiring mulainya kerja Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Sementara itu di Aceh, keberadaan Panwaslu menuai kontroversi karena adanya dua ketentuan yang saling bertentangan. Pertentangan ini menyangkut siapa sebenarnya yang berhak merekrut anggota Panwaslu di Aceh.

Jika merujuk pada Qanun No. 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Aceh, tertera dengan jelas bahwa penjurangan anggota Panwaslu merupakan wewenang DPR Aceh. Pasal 42 Qanun tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahapan penyelenggaraan setiap pemilu dimulai, DPRA melakukan seleksi untuk menjaring dan menyaring bakal calon Panwaslu Aceh.
- (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan lembaga yang mempunyai kompetensi dibidang itu.
- (3) DPRA menetapkan 15 (lima belas) orang bakal calon hasil seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan.
- (4) Berdasarkan hasil uji kepatutan dan kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRA menetapkan/menyusun urutan peringkat 15 (lima belas) nama bakal calon.
- (5) DPRA menetapkan 5 (lima) nama peringkat teratas dari 15 (lima belas) nama calon anggota Panwaslu Aceh untuk diusulkan kepada Bawaslu.
- (6) Bawaslu mengesahkan 5 (lima) nama calon yang diusulkan oleh DPRA menjadi anggota Panwaslu Aceh paling lambat 40 (empat puluh) hari sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai.

Qanun ini sudah diakui keberadaannya oleh Menteri Dalam Negeri. "Mendagri tidak pernah mencabut qanun ini. Oleh sebab itu semua pihak, termasuk KPU Pusat dan Bawaslu, harus menghormatinya," kata Saifuddin Bantasyam, dosen Fakultas Hukum Unsyiah kepada wartawan.

Selama ini penghormatan terhadap azas hukum yang berlaku di Aceh sebenarnya sudah berjalan, termasuk soal eksistensi Komite Independen Pemilihan (KIP) yang ditegaskan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang juga diakui keberadaannya oleh Pemerintah Pusat. Tujuh anggota KIP Aceh telah dilantik oleh Komite Pemilihan Umum (KPU) pada Mei 2008 lalu.

Pengakuan ini pula yang melandasi DPRA untuk segera melaksanakan titah Qanun No 7 tahun 2007. Karena mereka juga diberi wewenang untuk melakukan seleksi terhadap calon anggota Panwaslu, proses penjurangan pun telah mereka lakukan sejak April 2008 lalu. Hasilnya, DPRA sudah menetapkan lima calon anggota Panwaslu. Kelima nama ini telah disampaikan kepada Bawaslu di Jakarta untuk mendapat pengesahan. Namun Bawaslu ternyata menolak kelima nama tersebut dengan alasan bahwa berdasarkan hukum yang berlaku secara nasional, yang berhak melakukan seleksi terhadap anggota Panwaslu adalah KPUD provinsi atau KIP propinsi untuk wilayah Aceh.

Bawaslu merujuk kepada UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Nasional. Dalam pasal 251 disebutkan bahwa "Ketentuan mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu diatur dalam peraturan KPU." Sementara KPU sendiri telah mengeluarkan ketetapan bahwa proses seleksi anggota Panwaslu tingkat provinsi harus merujuk pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Peraturan KPU No. 14 Tahun 2008 tentang Pedoman seleksi calon anggota Panwaslu. Dalam keputusannya, KPU mengatakan bahwa seleksi anggota Panwaslu Provinsi Aceh adalah wewenang KIP Aceh.

Sehubungan dengan hal ini Ketua KPU mengatakan: "Kami minta agar KIP Aceh segera melakukan seleksi ulang untuk menjaring anggota Panwaslu di tingkat provinsi. Seleksi anggota Panwaslu Aceh bukan wewenang DPRA" kata Ketua KPU Pusat Prof. Dr. Hafiz Ansyari AZ dalam suratnya kepada KIP Aceh Nomor 2620/15/IX/2008. Keadaan ini merupakan suatu dilema bagi KIP Aceh. Pada satu sisi mereka harus menghormati Qanun No. 7 tahun 2007 yang sudah ditetapkan Menteri Dalam Negeri. Di sisi lain ada ketetapan KPU yang didukung oleh UU yang berlaku. Dilema inilah yang membuat keberadaan Panwaslu Provinsi Aceh seakan tergantung. Status lima orang calon anggota Panwaslu hasil seleksi DPRA mengambang sampai sekarang.

Selain itu ada juga perbedaan yang besar menyangkut jumlah anggota Panwaslu. KPU memutuskan bahwa jumlah anggota Panwaslu tingkat provinsi cukup tiga orang saja. Untuk mendapatkan tiga nama itu, KIP Provinsi Aceh melakukan seleksi dan memilih enam kandidat yang memiliki nilai tertinggi. Keenam nama itu kemudian disampaikan kepada Bawaslu pusat. "Nanti Bawaslu yang memutuskan tiga orang yang dianggap terbaik," kata Hafiz.

Ketentuan ini berbeda dengan Qanun No 7 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa anggota Panwaslu Aceh berjumlah lima orang. "Lima anggota Panwaslu itu sudah kita seleksi sejak tiga bulan lalu. Nama-namanya sudah ada," kata Raihan Iskandar, Wakil Ketua DPRA. Itulah sebabnya Raihan meminta agar KIP Aceh tidak lagi melakukan penjurangan untuk mendapatkan calon anggota Panwaslu Aceh, seperti yang diperintahkan KPU. Dengan tidak jelasnya aturan mana yang lebih kuat, Ketua KIP Aceh Abdul Salam Poroh berkali-kali melakukan konsultasi dengan KPU dan

Bawaslu guna menyelesaikan perdebatan hukum ini. Nasib Panwaslu Aceh pun mengambang hingga sekarang. Kondisi ini praktis juga akan menggaggu pembentukan Panwaslu di tingkat kabupaten/kota.

Tulisan ini tidak mengulas siapa yang salah dan mana yang benar; baik DPRA maupun KPU dan Bawaslu sama-sama memiliki rujukan hukum yang kuat. Selain itu, Qanun No. 7 Tahun 2007 sama sekali tidak pernah ditolak Mendagri dan telah dinyatakan berlaku di Aceh. Kalau KPU bijak menelaah hukum, seharusnya mereka mengeluarkan ketetapan khusus untuk Aceh terkait dengan anggota Panwaslu ini. Ketetapan itu harus mempertimbangkan qanun yang berlaku apalagi Qanun No. 7 tahun 2007 lebih dulu ada dibandingkan Peraturan KPU No. 14 tahun 2008.

Benar bahwa Peraturan KPU berlandaskan kepada UU No. 22/2007, tetapi pembentukan Qanun No. 7 Tahun 2007 juga berlandaskan kepada UU, yakni UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Artinya, kedua peraturan itu sama-sama bergantung kepada UU yang sangat kuat." Seharusnya KPU dan Bawaslu menghormati aturan yang berlaku di Aceh. Sangat tidak relevan kalau mereka mempersoalkan kembali seleksi anggota Panwaslu yang sudah dilakukan DPRA," kata Saifuddin Bantasyam kepada *Serambi*.

Meskipun demikian, jika KIP Aceh setuju, ada cara bijak yang merupakan hasil musyawarah antara DPRA, Pemerintah dan KIP Aceh, yakni dengan menggabungkan kedua aturan ini. Caranya, KIP Aceh tidak perlu melakukan seleksi ulang. Mereka sebaiknya menerima lima nama calon anggota Panwaslu hasil penjurangan DPRA. Sementara itu, cukup menambah satu orang lagi untuk menjadikan kandidat menjadi berjumlah enam orang. Kandidat keenam ini dipilih berdasarkan ranking keenam hasil seleksi sebelumnya. Nama-nama ini kemudian dikirimkan ke Bawaslu pusat untuk dipilih tiga orang sebagai anggota Panwaslu Aceh.

Jika langkah ini disetujui KIP Aceh dan KPU pusat, sebenarnya proses penjurangan anggota Panwaslu Aceh tidak rumit. Namun tampaknya KIP Aceh, KPU dan Bawaslu masih menimbang-nimbang usulan ini. Rakyat Aceh tentu berharap agar polemik ini cepat selesai sehingga proses pengawalan pemilu mulai berlangsung di Aceh. Sekarang saja tengah berlangsung uji baca Al Quran di berbagai kota. Proses ini termasuk salah satu yang rentan terbelit masalah. Sayangnya, karena tidak ada lembaga pengawas, seluruh mekanisme uji baca Al Quran ini tidak terpantau dengan baik.

Keberadaan Panwaslu bukanlah sekedar pengawas pemilu saja. Mereka juga memiliki tanggungjawab yang cukup berat, terutama jika ada sengketa yang muncul. Syukurnya, sejauh ini memang tidak ada masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu di Aceh. Namun demikian, kalau saja ada protes yang mencuat, pastilah KIP akan kelabakan dan ujung-ujungnya penerapan hukum yang menjadi kambing hitam. Karena itu, sangat tepat jika KIP Aceh, DPRA dan Pemerintah Aceh mengambil langkah bijak yang merupakan jalan tengah untuk menyelesaikan kemelut hukum ini.

Ralat pada rubrik **Anda dan Hukum dalam Keseharian edisi 89**, dengan topik Terhambatnya Pembentukan KKR di Aceh yang dimuat di *Serambi Indonesia* tanggal 31 Agustus 2008, kolom dua tertulis tujuan pembentukan KKR adalah menyelesaikan pelanggaran HAM berat pada masa lalu diluar **pengaduan**, seharusnya menyelesaikan pelanggaran HAM berat pada masa lalu diluar **pengadilan**. Terima kasih

Semua artikel dalam seri ini dapat ditemukan pada website IDLO di <http://www.idlo.int/English/External/IPacehnews.asp>