

**PENGUATAN LEMBAGA PENGAWAS PEMILIHAN UMUM:
ANALISIS YURIDIS NORMATIF**

***THE STRENGTHENING OF GENERAL ELECTION INSTITUTION:
NORMATIVE JURIDICAL ANALYSIS***

Radian Syam

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jl. Kyai Tapa No.1, Grogol Jakarta 11440.

Email: radian_mra@yahoo.co.id

ABSTRAK/ABSTRACT

Penguatan terhadap pelaksanaan pengawasan Pemilu sudah dilakukan melalui pelbagai perubahan mulai dari UU No. 12 Tahun 2003, UU No. 22 tahun 2007, UU No. 15 Tahun 2011, hingga UU No. 7 Tahun 2017 yang merupakan UU terbaru tentang Pemilu. Perjalanan dan perubahan undang-undang tersebut dalam konteks pelaksanaan dan kelembagaan pengawasan Pemilu memperlihatkan perubahan posisi lembaga pengawasan Pemilu yang semakin diperkuat baik dari sisi kelembagaan maupun dari tugas dan wewenang. Namun, kecenderungan pelanggaran Pemilu hampir terus naik dari Pemilu ke Pemilu berikutnya. Ini menyebabkan Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat dihadapkan pada problem sekaligus menjadi tantangan bagi lembaga pengawas Pemilu untuk menghadirkan Pemilu yang jujur dan adil sehingga kedaulatan rakyat melalui proses Pemilu dapat terlaksana. Penelitian ini bertujuan menganalisis konsep pengawasan Pemilu berdasarkan hukum positif yang berlaku saat ini di Indonesia. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Data yang digunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini berkesimpulan lembaga pengawas Pemilu harus kian diperkuat mengingat tantangan dan kendala yang makin kompleks dan kecenderungan pelanggaran yang makin naik. Dalam hal ini, peneliti menawarkan konsep penguatan lembaga pengawas Pemilu melalui pengaturan yang jelas dan tegas di dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 dengan menambahkan frasa yang mengatur pengawas Pemilu terpisah dengan penyelenggara Pemilu sehingga konsep pengawasan atas kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum yang dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu akan lebih kuat dan memiliki daya paksa dalam putusan karena terpisah antara penyelenggara dan pengawas Pemilu.

The strengthening towards the implementation of General Election supervision has been carried out through various amendments starting form Law No. 12 of the Year 2003, Law No. 22 of the year 2007, Law No. 15 of the Year 2011, up to Law UU No. 7 of the Year 2017 which constitutes the newest Law regarding General Election.

The course of and the amendments to the laws aforesaid in the context of implementation and institutionalization of General Election supervision demonstrate changes in the position of the General Election supervision institution, which is increasingly strengthened, both from the institutional aspect and from its duties and authorities. However, the tendency of General Election violations almost always increases from one General Election to another. This matter causes General Election as the means of people's sovereignty to be faced with a problem which simultaneously becomes challenges for the General Election supervision institution to present fair and equitable General Election, therefore, people's sovereignty through the General Election process can be implemented. This research has the objective of analyzing the concept of General Election supervision based on the currently prevailing positive law in Indonesia. The type of this research is normative juridical. The data being used are secondary data in the form of primary, secondary, and tertiary legal sources. This research concludes that the General Election supervisory institution must continue to be strengthened considering the progressively complex challenges and obstacles and the increasing tendency of violations. In this case, the researcher offers the concept of strengthening the General Election supervision through a clear and explicit stipulation in Article 22E of the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of the Year 1945 by inserting a phrase stipulating the General Election supervisor which is separated from the convening of the General Election, therefore, the concept of supervision over people's sovereignty in the general election which is carried out by the General Election supervisory institution will be preponderant and will have coercive force in the decision since there is a separation between the General Election organizer and supervisor.

Kata kunci: Bawaslu, Pengawasan, kedaulatan rakyat, Pemilu, dan UU Pemilu

Keyword: *General Election Supervisory Body, Supervision, people's sovereignty, General Election, and General Election Law*

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana jelas tersurat pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 di alinea keempat. Seperti disebutkan dalam Pasal 1 UU RI No. 7 Tahun 2017, Pemilu merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu dimungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan, pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat, dan terlaksananya

hak-hak asasi warga negara serta kedaulatan rakyat⁷².

Untuk menjamin Pemilu yang mencerminkan kedaulatan rakyat dibutuhkan pengaturan. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*". Luber dan Jurdil merupakan asas dalam penyelenggaraan Pemilu. Asas-

⁷² Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.

asas tersebut, berdasarkan Pasal 3 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, harus dapat direpresentasikan dalam pengaturan dan pelaksanaan Pemilu supaya Pemilu sebagai sarana mengejawantahkan kedaulatan rakyat bisa terlaksana.

Agar asas-asas tersebut (Luber dan Jurdil) dapat terselenggara, salah satu aspek yang penting diperhatikan dalam Pemilu adalah pengawasan. Pengawasan berfungsi untuk mengetahui dan menjamin apakah pekerjaan yang dilakukan berlangsung berdasarkan agenda atau perencanaan yang telah dirumuskan atau ditetapkan⁷³. Dalam konteks Pemilu, pengawasan dilakukan untuk mengetahui dan menjamin Pemilu bisa berjalan sesuai dengan norma, nilai, dan aturan yang ada. Dengan demikian, pelaksanaan Pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dapat terwujud.

Di Indonesia, pelembagaan atas fungsi pengawasan dalam proses Pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 UU No. 7 Tahun 2017, Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu di samping Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKKP). Bawaslu, KPU, dan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu.

Sejak pertama kali muncul dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia pada Pemilu 1982 dengan

nama Panwaslak⁷⁴, lembaga pengawas Pemilu hingga kini terus mengalami dinamika. Kelembagaan pengawas yang awalnya bersifat *ad hoc* sesuai UU No. 12 tahun 2003, kemudian bersifat tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Lembaga pengawas ini lantas diperkuat lagi secara kelembagaan dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan terbitnya UU No. 15 Tahun 2011. Terakhir, melalui UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Bawaslu terus diperkuat dengan memberikan kewenangan kepada Bawaslu tidak semata menjadi lembaga pemberi rekomendasi sebagaimana dinyatakan dalam undang-undang Pemilu sebelumnya, tetapi juga menjadi lembaga eksekutor atau pemutus perkara⁷⁵.

Saat ini, dengan pelbagai persoalan yang makin kompleks, kelembagaan pengawasan Pemilu masih butuh penguatan. Penguatan itu makin terasa dibutuhkan bila dikaji dari sejumlah aspek. Berdasarkan aspek kelembagaan, Bawaslu belum memiliki daya paksa atas putusan yang dikeluarkan. Putusan Bawaslu dengan demikian potensi untuk diabaikan. Ini tentu dapat memiliki implikasi hukum seperti berdampak pada kepastian hukum.

Pertimbangan lain adalah sehubungan rekomendasi Bawaslu.

⁷⁴ Musfialdy. Mekanisme Pengawasan Pemilu Di Indonesia, *Jurnal Sosial Budaya* Vol. 9 No. 1 Januari-Juli 2012, h. 45-48.

⁷⁵ Waid, Abdul. "Meneguhkan Bawaslu Sebagai "Lembaga Peradilan" Dalam Bingkai Pengawasan Pemilu" *Jurnal Adhyasta Pemilu* (ISSN 2443-2539 Vol. 4 No. 1 2018), h. 55-68.

⁷³ Simanjuntak, N.Y. Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu, *Jurnal Bawaslu*, ISSN 2443-2539, Vol.3 No. 3 2017, hlm. 305-321.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (P-KPU) No. 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum yang masih berlaku sampai hari ini berisi salah satunya tentang tindak lanjut atas rekomendasi Bawaslu pada setiap tingkatan (Pasal 3 P-KPU No. 25 Tahun 2013). Tindak lanjut tersebut meliputi kegiatan (a) mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; (b) menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu (Pasal 18 P-KPU No. 25 Tahun 2013). Maksud menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu oleh KPU adalah mengkaji kembali. Dari hasil kajian kembali tersebut, berdasarkan rekomendasi Bawaslu, keputusan KPU bisa mengikuti (setuju) atau tidak mengikuti (tidak setuju) rekomendasi pengawas (Bawaslu). Dengan demikian, rekomendasi pengawas (Bawaslu) tidak semua atau belum pasti diikuti oleh KPU.

Hal tersebut jika dicermati bisa menimbulkan polemik sekaligus memperlihatkan kelemahan rekomendasi Bawaslu. Saat Bawaslu menyerahkan rekomendasi, hal tersebut sudah disertai kajian. Idealnya KPU tidak mengkaji kembali. Dalam Pasal 4 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, disebutkan bahwa Bawaslu (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN) menerima, memeriksa,

mengkaji, dan memutus dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu sesuai dengan tempat terjadinya pelanggaran.

Jadi, putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu dalam bentuk rekomendasi, yang diserahkan kepada KPU, sudah melalui tahapan, tidak hanya menerima, melainkan juga memeriksa dan mengkaji. Dengan demikian, yang diharapkan, KPU tidak mengkaji kembali, melainkan langsung bertindak/menindaklanjuti atas rekomendasi Bawaslu. Namun, nyatanya, dalam sejumlah kasus, KPU tidak selalu berarti melaksanakan rekomendasi tersebut karena bentuk tindak lanjut tersebut di Peraturan KPU berarti boleh setuju dengan rekomendasi (Pengawas) atau tidak berdasarkan hasil kajian kembali yang dilakukan KPU atas rekomendasi Bawaslu tersebut. Dalam jangka panjang, tentu ini bisa berimplikasi tidak efektifnya fungsi pengawasan.

Hal lain yang juga diperhatikan pentingnya penguatan Bawaslu adalah soal pelanggaran yang terjadi. Pada Pemilu serentak 2019 yang berlangsung tahun lalu, Bawaslu mencatat telah menangani 18,553 kasus pelanggaran Pemilu. Dari total pelanggaran tersebut, terdapat kasus pelanggaran dalam aspek administrasi yakni 16.124 kasus, pelanggaran pidana 582 kasus, pelanggaran kode etik 373 kasus, dan pelanggaran hukum lainnya 1474 kasus (Laporan Bawaslu, 2019). Data tersebut menunjukkan pelanggaran Pemilu dari pelbagai aspek masih terjadi.

Tabel Pelanggaran Pemilu Pemilihan Serentak 2019

Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran
Administratif	16.124

Kode Etik	373
Pidana Pemilu	582
Hukum Lainnya	1.474
Jumlah	18,553

Sumber: Laporan Bawaslu 2019

Melalui potret masih tingginya pelanggaran Pemilu tersebut, peran dan fungsi pengawasan yang dijalankan lembaga pengawas menjadi sangat sentral, apalagi dalam konteks menjaga terselenggaranya Pemilu yang luber dan jujur untuk menghasilkan Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, di tengah temuan pelanggaran yang terus meningkat, bahkan hampir di tiap penyelenggaraan Pemilu, ini mengindikasikan lembaga pengawas harus diperkuat agar pengawasan dan penindakan pelanggaran tersebut berjalan efektif demi menjaga kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan Pemilu.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan mengkaji tiga hal utama. Pertama, bagaimanakah dinamika kelembagaan pengawas Pemilu di Indonesia? Kedua, bagaimanakah konsep pengawasan Pemilu di Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini? Ketiga, bagaimanakah ke depan konsep kelembagaan pengawas Pemilu yang ideal?

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara terkait dengan kelembagaan pengawas Pemilu yang ideal guna mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil serta berdaulat untuk

memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia dan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945).

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bisa menyumbangkan saran yang berguna untuk pembuat peraturan/perundang-undangan guna menyusun kaidah peraturan hukum yang dapat memperkuat Bawaslu kepada dalam fungsi pengawasan Pemilu guna menghasilkan Pemilu yang luber dan jujur dan memperkuat Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Bagi pemangku kepentingan seperti Bawaslu diharapkan penelitian ini dapat memberikan alternatif terobosan untuk memperkuat peran Bawaslu.

B. KAJIAN PUSTAKA

B.1. Kedaulatan Rakyat dan Pemilu

Teori kedaulatan rakyat meletakkan rakyat pada posisi yang tinggi. Bukan negara, melainkan rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan. Sebagai pemegang kedaulatan, maka dalam teori kedaulatan rakyat kekuasaan tidak bersifat absolut atau dimiliki oleh seorang raja atau sekelompok orang, melainkan milik bersama (rakyat). Oleh sebab itu, kekuasaan harus berdasarkan kehendak rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Jadi, negara mendapatkan legitimasi dari rakyat dan menjalankan kekuasaan identik dengan kehendak rakyat. Oleh sebab itu, dalam teori kedaulatan rakyat,

rakyat mempunyai posisi penting menentukan arah dan tujuan negara dan negara memperoleh legitimasi dari rakyat⁷⁶.

Konstitusi Indonesia mengatur secara tegas bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Ini artinya, Indonesia bukan negara dengan monarki di mana kekuasaan dipegang oleh seorang raja, melainkan negara Indonesia merupakan negara demokrasi di mana kekuasaan berada di tangan rakyat.

Salah satu hal penting dalam menjamin kedaulatan rakyat tersebut adalah rakyat memiliki hak memilih dan menentukan siapa yang akan menjalani pemerintahan dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hak memilih tersebut diwujudkan melalui sarana pemilihan umum (Pemilu). Jadi, penyelenggaraan Pemilu merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Pemilu diselenggarakan dalam kurun waktu tertentu secara periodik (regular) dalam rangka memilih dan menentukan siapa yang duduk di pemerintahan (presiden dan wakil presiden) dan di lembaga legislatif (anggota DPR)⁷⁷. Oleh sebab itu, Pemilu merupakan hal fundamental bagi setiap negara. Partisipasi dan peran serta rakyat dalam Pemilu menjadi akar legitimasi kekuasaan negara.

Untuk menjamin kedaulatan rakyat dapat terjaga, maka pelaksanaan atau penyelenggaraan Pemilu harus diatur dan diselenggarakan oleh lembaga negara yang diamanatkan oleh undang-

undang. Lembaga penyelenggara Pemilu yakni KPU, Bawaslu dan DKPP. Posisi badan atau lembaga pengawas yang dijalankan Bawaslu sangat penting dalam konteks menjaga kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan Pemilu.

B.2. Kelembagaan

Lembaga negara merupakan salah satu unsur penting dalam sebuah negara. Lembaga negara haruslah dibentuk berdasarkan peraturan bisa berada di wilayah eksekutif, legislatif, yudikatif atau bersifat campuran. Secara konseptual, kehadiran atau pembentukan lembaga-lembaga negara ialah untuk menjalankan fungsi negara. Lembaga-lembaga negara tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berhubungan guna merealisasikan tujuan bernegara⁷⁸.

Peraturan pembentukan negara bisa berada dalam level yang berbeda-beda, mulai dari yang tertinggi hingga yang terendah. Berdasarkan peraturan yang membentuknya, tingkatan kelembagaan dapat dibagi menjadi empat. Pertama, lembaga yang pembentukannya UUD. Kedua, lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang (UU). Ketiga, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau keputusan presiden. Keempat, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri.

Masing-masing lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan tersebut lebih lanjut dapat diatur oleh peraturan di bawahnya. Misalnya, kelembagaan yang dasar

⁷⁶ Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawaliipers, 2017.

⁷⁷ Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. Deluxe Eight Edition. Dallas: Thompson West, 1999.

⁷⁸ Arifin, Firmansyah dkk. (Tim Peneliti), "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara", KRHN bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, h. 32.

pembentukannya ialah UUD lebih lanjut dapat diatur dalam UU. Demikian pula lembaga yang dibentuk UU lebih lanjut dapat diatur oleh peraturan pemerintah atau keputusan presiden. Jadi, hierarki kedudukan lembaga tersebut bergantung pada derajat pengaturan yang membentuknya⁷⁹.

B.3. Pengawasan

Beberapa ahli memberikan definisi terkait pengawasan. George R. Terry menjelaskan bahwa pengawasan adalah "*control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan*". Dalam pengertian ini, pengawasan menitikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Newman menjelaskan bahwa pengawasan adalah "*control is assurance that the performance conforms to plan*". Dalam pengertian ini, pengawasan adalah suatu pelaksanaan tugas untuk menjamin apa yang dilaksanakan dilakukan sesuai dengan rencana.

Dari pengertian tersebut, pengawasan dapat dimengerti sebagai sebuah proses untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Pengawasan tersebut berdasarkan norma, nilai dan aturan yang ada⁸⁰. Dengan demikian, wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*.

⁷⁹ Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018).

⁸⁰ Situmorang, Victor M. dan Jusup Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Rineka Cipta, Jakarta: 1993)

Tujuan pengawasan adalah memastikan apa yang dilaksanakan sesuai dengan standar atau kriteria yang sudah ditentukan. Sebab itu, dalam pengawasan, perlu diketahui siapa yang melakukan dan melakukan apa; siapa yang bertanggung jawab dan kepada bertanggung jawab kepada siapa; siapa yang berinteraksi dan berinteraksi dengan siapa; pola komunikasi yang bagaimana yang berlaku di dalam organisasi; dan jaringan informasi apa yang tersedia dan dapat dimanfaatkan oleh para anggota organisasi yang bersangkutan.

Pengawasan dapat dibagi menjadi dua macam berdasarkan bagaimana ia dijalankan. Pertama adalah pengawasan preventif. Pengawasan ini bersifat struktural dan spesifik. Jenis-jenis apa saja yang boleh dan tidak boleh telah diatur sebelumnya sehingga dapat mencegah. Kedua, pengawasan represif. Berbeda dengan pengawasan preventif, pengawasan ini dilaksanakan setelah suatu keputusan memiliki akibat hukum atau adanya sanksi-sanksi tertentu⁸¹.

Dilihat dari bentuk kewenangan yang menjalankannya, terdapat jenis pengawasan yakni pengawasan positif dan negatif. Pengawasan positif adalah pengawasan di mana institusi tertentu yang memiliki wewenang aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi kelalaian dari pihak di bawah pengawasannya. Adapun pengawasan negatif adalah pengawasan di mana institusi tertentu semata menghalangi suatu tindakan. Tindakan tersebut dapat berupa

⁸¹ Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

tindakan yang belum mempunyai akibat hukum ataupun yang sudah.

Bentuk pengawasan lain selain yang disebutkan di atas terdapat bentuk pengawasan yakni pengawasan legislatif, administratif, dan yudisial. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan berdasarkan legislasi. Pengawasan dalam bentuk ini dilaksanakan atau dilakukan oleh parlemen. Parlemen berwenang membuat legislasi atau undang-undang sekaligus melakukan pengawasan berdasarkan legislasi yang telah dibuat.

Pengawasan administratif adalah pengawasan yang berhubungan dengan aspek-aspek administratif. Pengawasan yang dilakukan seperti pengesahan atau persetujuan, pengawasan melalui peraturan, pengawasan dalam bentuk petunjuk-petunjuk, pengawasan dalam bentuk inspeksi dan penyelidikan), dan pengawasan keuangan, dan sebagainya.

Pengawasan yudisial adalah pengawasan yang bersifat represif. Artinya, pengawasan yudisial bersifat keputusan di mana pihak yang diberi putusan menjalankan yang sudah dibebankan kepada mereka. Pengawasan yudisial dijalankan oleh lembaga pengadilan.

C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah yuridis-normatif. Sebagai penelitian yuridis normatif, penelitian ini bertujuan memahami norma-norma (normatif) terkait berbagai ketentuan peraturan atau perundang-undangan⁸². Berbagai ketentuan peraturan atau perundang-undangan tersebut ialah

yang berhubungan dengan lembaga pengawas Pemilu. Pendekatan yang digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), perbandingan (*Comparative Approach*) dan konseptual (*Conceptual Approach*). Dengan pendekatan ini diharapkan dapat menemukan kaidah-kaidah yang tepat dalam rangka penguatan lembaga pengawas Pemilu yang dirumuskan dalam peraturan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder ialah data penelitian yang berasal dari studi dokumen. Dalam konteks penelitian ini, data sekunder tersebut dikelompokkan menjadi tiga. Pertama, bahan hukum primer; kedua, bahan hukum sekunder; dan ketiga, bahan hukum tersier⁸³.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini merupakan peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan lembaga pengawas Pemilu. Adapun bahan hukum sekunder mencakup informasi-informasi yang diperoleh dari penelusuran dan studi dokumen terhadap buku-buku teks, jurnal hukum, makalah, dan lain-lain yang memiliki kaitan atau mengandung pembahasan terkait lembaga pengawas Pemilu. Sementara itu, bahan hukum tersier meliputi data yang diperoleh dari penelusuran dari kamus hukum, surat kabar cetak maupun daring yang memuat informasi yang relevan dengan fokus penelitian ini.

⁸² Munir, Fuady. *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018

⁸³ Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

D.1. Dinamika Kelembagaan Pengawasan Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu merupakan salah satu lembaga penyelenggara Pemilu. Bawaslu bertugas dalam aspek pengawasan. Secara kelembagaan, sebagai lembaga pengawas Pemilu, Bawaslu dalam sejarah UU Pemilu yang berlaku di Indonesia telah mengalami dinamika cukup panjang.

Dalam UU No. 12 Tahun 2003, kedudukan lembaga pengawasan Pemilu bersifat *ad hoc*. Struktur kelembagaannya sudah terdiri dari tingkat provinsi, kabupaten/Kota, dan kecamatan. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003, panitia pengawas Pemilu berada atau terlepas dari KPU. Ini menunjukkan ada kemajuan dibandingkan sebelumnya di mana pada Pemilu 1999 panitia pengawas berada dalam internal KPU.

Pada perkembangan berikutnya, pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, keberadaan lembaga pengawas dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Berbeda dari sebelumnya, dalam pelaksanaan pengawasan, aparatur Bawaslu sudah berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa yakni dengan adanya Panitia Pengawas Lapangan (PPL). Pada periode sebelumnya, aparatur panitia pengawas hanya sampai pada tingkat kecamatan.

Sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU awalnya, tetapi Berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap UU No. 22 Tahun 2007, rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu. Adapun kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut UU No 22 Tahun 2007

adalah mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik.

Pada UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, posisi Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan secara kelembagaan mengalami penguatan. Penguatan ini ditunjukkan dari dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu, yaitu di tingkat provinsi dengan nama Badan pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu, pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Bawaslu berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Melalui UU Pemilu yang berlaku saat ini, yakni UU No. 7 Tahun 2017, ada penguatan kewenangan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga pengawas Pemilu. Salah satu penguatannya yaitu temuan Bawaslu tidak lagi berupa rekomendasi, tetapi sudah menjadi putusan. Bawaslu berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 memiliki kewenangan memutus pelanggaran administrasi sehingga temuan pengawas Pemilu tidak hanya bersifat rekomendasi, melainkan bersifat putusan/keputusan yang harus dilaksanakan oleh para pihak, Bawaslu juga diberikan mandat dasar untuk mencegah dan menindak pelanggaran Pemilu dan sengketa Pemilu. Aparatur kelembagaan Bawaslu yakni di tingkat Kabupaten/Kota sudah bersifat tetap.

Tabel 1
Perkembangan Kelembagaan Pengawas Pemilu

KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU			
UU No. 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggara Pemilu	UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu	UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu	UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu
<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga <i>ad hoc</i> • Terlepas dari struktur KPU • Terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Bentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). • Aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Panitia Pengawas Lapangan di tingkat kelurahan/desa. • Rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. • Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu adalah pengawasan pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu ditingkat provinsi (Bawaslu Provinsi). • Kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. • Memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secara kelembagaan, Bawaslu di tingkat Kabupaten/Kota bersifat tetap. • Temuan Bawaslu tidak lagi berupa rekomendasi, tetapi sudah menjadi putusan /keputusan yang harus dilaksanakan oleh para pihak. Bawaslu sekarang memiliki kewenangan memutus pelanggaran administrasi • Bawaslu juga diberikan mandat dasar dalam hal untuk mencegah dan menindak pelanggaran Pemilu dan sengketa Pemilu.

Sumber: diolah oleh peneliti

D.2. Konsep Pengawasan Pemilu Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku Saat Ini

Memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yakni UU No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sifat pengawasan yang dilakukan Bawaslu bersifat pencegahan dan penindakan. Pencegahan dan penindakan tersebut terkait pelanggaran Pemilu dan

sengketa Pemilu. Dalam melakukan pencegahan, Bawaslu bertugas mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu. Selain itu, Bawaslu juga bertugas melakukan koordinasi,

supervisi, pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu juga bertugas melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah terkait dan meningkatkan partisipasi

masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu, Bawaslu bertugas menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu; menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu; menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu, memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu bertugas menerima permohonan penyelesaian sengketa, memverifikasi secara formal dan material permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu, melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa, melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu dan memutuskan penyelesaian proses Pemilu.

Pengawasan Bawaslu bertujuan agar potensi pelanggaran Pemilu tidak terjadi sekaligus melakukan atau memutuskan penyelesaian sengketa proses Pemilu. Jadi, di satu sisi bentuk pengawasan Bawaslu bersifat antisipatif artinya mencegah agar pelanggaran tidak terjadi dan di sisi lain juga bersifat represif artinya bisa menindak pelanggaran yang terjadi.

Pengawasan yang dilakukan Bawaslu juga berbentuk pengawasan positif dan negatif. Pengawasan positif adalah pengawasan di mana institusi tertentu yang memiliki wewenang aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi kelalaian dari pihak di bawah pengawasannya. Pengawasan positif ini tampak dari kewenangan Bawaslu yakni memiliki kewenangan mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan

Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan negatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh institusi tertentu dengan cara menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan tersebut belum atau sudah mempunyai akibat hukum. Hal ini terlihat dari wewenang Bawaslu di mana Bawaslu memiliki kewenangan untuk merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatus sipil negara, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.

Pengawasan yang dilakukan Bawaslu juga berbentuk pengawasan administratif. Pengawasan administratif terkait dengan pelbagai aspek. Bentuk-bentuk pengawasan administratif seperti dalam bentuk pengesahan atau persetujuan, pengawasan melalui peraturan dan dalam bentuk petunjuk-petunjuk (*directions*), pengawasan yang didasarkan pada *default power* atau tindakan tertentu didasarkan pada wewenang, dan lain-lain. Bentuk pengawasan administratif sesuai yang disampaikan tersebut tampak dari tugas Bawaslu di antaranya seperti mencegah terjadinya praktik politik uang menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu, menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu, mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota TNI dan kepolisian Indonesia dan sebagainya.

Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengadili. Ini berbeda dengan

periode Pemilu sebelumnya. Ini terlihat dari Bawaslu yang tidak semata memiliki tugas dan kewenangan memeriksa, mengkaji pelanggaran administrasi Pemilu, melainkan juga memiliki kewenangan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu atau juga memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu. Namun, walaupun memiliki sifat mengadili, Bawaslu tidak memiliki daya paksa layaknya pengadilan yaitu memaksa agar pihak yang diberi putusan menjalankan yang sudah dibebankan kepada mereka⁸⁴.

Pengawasan baik dalam bentuk antisipatif dan represif, administratif, positif dan negatif dilakukan Bawaslu dalam bentuk pro-aktif. Ini terlihat dari poin-poin tugas pengawasan Bawaslu yang cenderung mendorong Bawaslu untuk mengambil langkah-langkah seperti mengidentifikasi, memetakan, mengordinasi (dalam aspek pencegahan); dan juga memverifikasi, melakukan mediasi, melakukan proses adjudikasi dan memutuskan penyelesaian sengketa (dalam aspek penindakan).

D.3. Konsep Penguatan Kelembagaan Pengawasan Pemilu yang Ideal ke Depan

Pemilu merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu, rakyat memiliki sarana untuk memilih pemimpin yakni presiden dan wakil presiden serta perwakilan rakyat. Pemilu menjadi mekanisme pemilihan penyelenggara negara sekaligus mekanisme yang mampu menjamin adanya sirkulasi elite dan perubahan pola dan arah kebijakan publik secara periodik. Dengan demikian, Pemilu

⁸⁴ Muhammad (Mantan Ketua Bawaslu RI 2012-2017; Anggota DKPP RI 2017-2022). *Wawancara* dilakukan pada hari Senin tanggal 21 Sept 2019 jam 14.00-selesai di Kantor DKPP RI Jl. MH. Thamrin Jakarta.

menjadi *event* di mana rakyat menjadi penentu keabsahan dari keberadaan suatu kekuasaan baik di legislatif (DPR) maupun eksekutif (presiden-wakil presiden)⁸⁵.

Supaya Pemilu berjalan dengan baik yakni untuk menjamin terselenggaranya kedaulatan rakyat dibutuhkan pengaturan Pemilu. Pengaturan Pemilu dilakukan melalui UU Pemilu. UU Pemilu menjadi jaminan konsistensi dan kepastian hukum bagi kelembagaan penyelenggara Pemilu. Jaminan ini mengarahkan bekerjanya suatu kelembagaan penyelenggara Pemilu secara efektif dan efisien.

Dalam UU No.7 Tahun 2017 diatur tentang kelembagaan penyelenggaraan Pemilu. Kelembagaan penyelenggara Pemilu yakni lembaga yang menyelenggarakan Pemilu. Lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yakni KPU, Bawaslu dan DKKPP. Ketiga lembaga ini berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 adalah satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu. Karena itu, berdasarkan UU Pemilu 2017 tersebut, ketiga lembaga ini—KPU, Bawaslu dan DKKPP—diartikan sebagai lembaga yang menyelenggarakan Pemilu. Ini memberikan kesan bahwa penyelenggaraan peradilan pelanggaran kode etik oleh DKPP dan juga pengawasan oleh Bawaslu menjadi bagian dari penyelenggaraan Pemilu menurut UU Pemilu 2017.

Pengawasan sebagai bagian penting dari penyelenggaraan Pemilu mengisyaratkan peran penting dari Bawaslu. Pentingnya peran dari lembaga pengawas Pemilu ini untuk

⁸⁵ Prasetyo, Teguh. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru tentang Demokrasi)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.

melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu sehingga kedaulatan rakyat melalui proses Pemilu terselenggara dengan legitim atau terpercaya. Terkait dengan pengawasan oleh Bawaslu di mana menjadi bagian dari penyelenggaraan Pemilu menurut UU Pemilu, maka dibutuhkan penguatan lembaga pengawas Pemilu yang ideal.

Penguatan terhadap lembaga pengawasan ini pada waktu-waktu lalu sudah dilakukan seperti dengan mempermanenkan lembaga ini hingga tingkat provinsi. Yang lain yakni dengan melakukan terobosan soal kewenangan Bawaslu dalam menangani laporan pelanggaran administrasi Pemilu, sedangkan forum penyelesaiannya berbentuk persidangan. Ini implikasi dari perubahan wewenang Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu. Kewenangan semacam ini tidak dimiliki oleh Bawaslu periode sebelumnya (2014 dan 2009). Dalam undang-undang Pemilu sebelumnya, Bawaslu hanya menjadi bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sementara eksekutor dan penuntasnya adalah KPU.

Sebelum lahirnya UU No 7 Tahun 2017, sejumlah rekomendasi Bawaslu kepada KPU mengenai ada-tidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan tidak ditindaklanjuti. Bawaslu tidak dapat berbuat banyak karena memang tidak memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutuskan laporan pengaduan. Tetapi, dengan lahirnya UU No 7 Tahun 2017, Bawaslu kini bukan lagi sekadar lembaga pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara.

Memperhatikan tantangan dan kendala yang dihadapi Bawaslu ke

depan, peneliti melihat masih ada persoalan dalam pelaksanaan pengawasan. Kendala dan tantangan tersebut seperti data pemilih. Masalah tidak akuratnya data pemilih masih muncul dalam Pemilu 2019. Masalah tidak akuratnya data pemilih dalam daftar pemilih yang diformulasikan oleh PPS secara berjenjang hingga ditetapkan oleh KPU membuat Bawaslu mengeluarkan sejumlah rekomendasi penundaan penetapan daftar pemilih dan perbaikan daftar tersebut. Bawaslu juga menggaris bawahi persoalan lain berkaitan dengan tahapan kampanye. Hasil pengawasan menunjukkan bahwasanya dalam proses kampanye masih terdapat bentuk-bentuk pelanggaran hukum. Namun, sering kali dalam tahap implementasi, ternyata Bawaslu tidak memiliki daya paksa terhadap putusannya.

Di sini dibutuhkan penguatan lembaga pengawasan agar fungsi ideal Bawaslu dapat terealisasi dengan baik sehingga Pemilu yang ideal sebagai sarana kedaulatan rakyat dapat terwujud dan Pemilu yang jujur, adil, bebas, rahasia dapat terlaksana. Penguatan Bawaslu tersebut dapat dilakukan dengan menganalogikan seperti Komisi Yudisial. Komisi Yudisial berdasarkan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 diberikan kewenangan oleh Konstitusi berupa pengawasan kepada kedaulatan dan/atau martabat hakim.

Dalam konteks Bawaslu, peneliti menilai lembaga pengawas pemilu perlu juga dipertegas dalam konstitusi atau UUD dalam rangka melakukan pengawasan terhadap pemilu. Hal ini dapat dilakukan dengan menambah frase pada Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Penambahan frase pada Pasal 22E UUD NR2 Tahun 1945 tersebut yakni "*Lembaga Pengawas Pemilu*

dilakukan oleh yang Namanya Badan Pengawas Pemilihan Umum yang diberikan kewenangan untuk mengawasi dengan melakukan pengawasan baik secara Pencegahan dan Penindakan atas jalannya setiap proses tahapan Pemilihan Umum yang secara teknis dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum'.

Pemberian frase yang tegas terhadap keberadaan Bawaslu di UUD NRI Tahun 1945 dapat mendorong penguatan lembaga pengawasan Pemilu sekaligus juga transformasi lembaga. Transformasi kelembagaan lembaga pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak harus membangun institusi baru, melainkan bisa ditempuh mempertegas keberadaan Bawaslu pada UUD NRI 1945. Dengan mempertegas keberadaan Bawaslu lewat frase di Pasal 22E UUD NRI 1945 dapat dipandang sebagai upaya menciptakan sistem penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif dan efisien. Salah satu penyebab dari tidak efektif dan efisiennya penegakan hukum Pemilu adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam urusan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu. Akibatnya, yang terjadi adalah teknis penindakan dan penyelesaian perkara Pemilu menjadi proses yang rumit dan memerlukan waktu yang lama sekaligus terjadi tumpang tindih kewenangan, yang pada akhirnya berdampak pada ketidakpastian hukum.

Upaya penambahan frasa tersebut juga menghadirkan sistem penegakan hukum Pemilu yang terintegrasi dan berdaulat. Berdaulat artinya hasil penanganan pelanggaran dan sengketa Pemilu diputuskan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan memberi putusan

perkara yang berkaitan dengan Pemilu dan sifat keputusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) serta memiliki daya paksa.

Hubungan kelembagaan antara Bawaslu dan KPU dapat dikaji dari hubungan tugas dan kewenangan masing-masing yang tidak terpisahkan sebagai penyelenggara Pemilu. Fungsi utama KPU adalah menyelenggarakan semua tahapan Pemilu hingga terpilih penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Fungsi Bawaslu adalah mengawasi agar penyelenggaraan Pemilu berjalan sesuai dengan UU Pemilu. Titik temu kelembagaan keduanya terjadi pada kepentingan bersama mereka untuk melakukan koordinasi untuk menjamin pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan menjamin penegakan UU Pemilu. Dengan adanya penambahan frase tersebut, keberadaan Bawaslu dan KPU akan tampak lebih setara. Jadi, ada pemisahan kewenangan serta kelembagaan bagi pelaksana Pemilu dan pengawas Pemilu yang diatur secara tegas dan/atau jelas di dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak seperti yang berlaku saat ini di mana pengawas Pemilu merupakan bagian dari penyelenggara Pemilu sehingga lembaga pengawas Pemilu tidak memiliki kewenangan yang kuat.

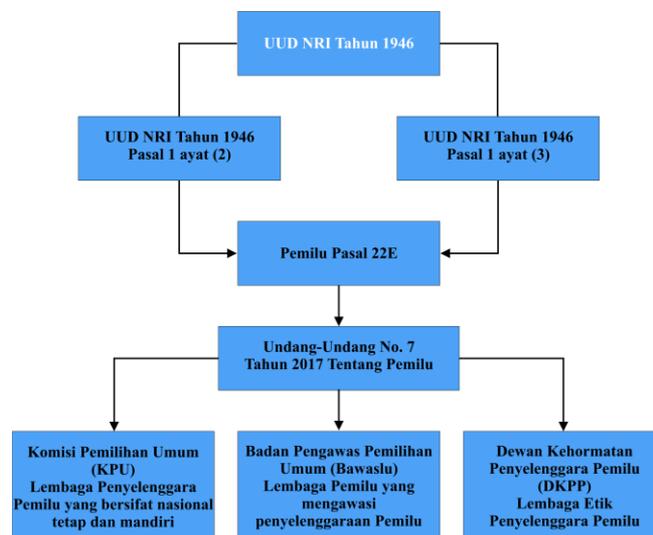
Melalui pengaturan yang tegas dan jelas dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang mana sudah dipisahkan kewenangannya dan kelembagaannya dapat dilakukan pengaturan selanjutnya yakni dalam UU mengenai Pemilu. Jika dikodifikasikan hanya berbeda BAB dalam satu UU (bukan menjadi satu BAB yang sama yakni sebagai penyelenggara Pemilu) karena telah

dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, masing-masing lembaga memiliki daya paksa yang bersifat final dan mengikat atas putusan yang telah dikeluarkan tanpa melakukan upaya hukum lainnya ke lembaga peradilan lainnya.

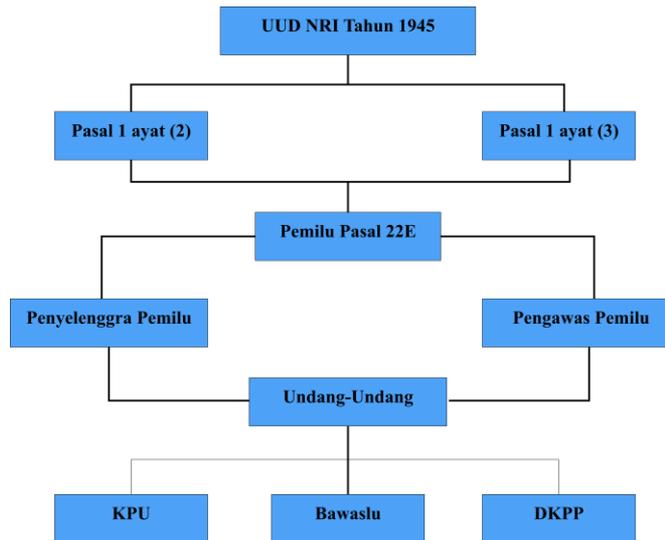
Praktik pemisahan yang tegas antara pelaksana atau penyelenggara Pemilu dengan pengawas Pemilu sudah pernah dilakukan oleh sejumlah negara sehingga hal tersebut bukanlah sesuatu yang asing dalam praktik pemilu. Contohnya Ekuador. Pada 2008, di Ekuador terjadi perubahan konstitusi. Perubahan tersebut terkait kewenangan lembaga yang melaksanakan Pemilu dan yang mengawasi. Lembaga yang melaksanakan Pemilu dan bertanggung jawab atas pelaksanaannya yakni *Consejo*

Nacional Electoral/CNE. Adapun lembaga yang mengatur keadilan dalam masalah Pemilu dilaksanakan oleh *Tribunal Contencioso Electoral/TCE* dengan putusan yang bersifat final dan mengikat, sedangkan CNE wajib menjalankan putusan TCE.

Jadi, dengan mempertegas pemisahan lembaga pengawas Pemilu dan pelaksana Pemilu melalui perubahan pada Pasal 22E UUD NRI 1945, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu diharapkan lebih optimal dan mempunyai daya paksa dalam putusan karena terpisah antara penyelenggara dan pengawas Pemilu. Rekomendasi lembaga pengawas Pemilu yang tidak dijalankan juga dapat dihindari dan penyelenggaraan Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat bisa terjamin dan diwujudkan secara maksimal.



Gambar Konsep Lembaga Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Perundangan Saat Ini



Gambar Konsep Ideal Penguatan Lembaga Pengawas Pemilu

E. KESIMPULAN

Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Ini jelas tersurat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, rakyat merupakan pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi. Oleh karena itu, semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan harus ditujukan dalam rangka kepentingan rakyat.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat tersebut adalah rakyat memiliki hak untuk memilih dan menentukan siapa pemimpin dan wakil-wakilnya. Dalam rangka itu, maka dilakukan Pemilu dan Pemilu ialah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.

Untuk menjamin Pemilu yang betul-betul mencerminkan kedaulatan rakyat dibutuhkan pengaturan. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Luber dan jujur merupakan asas dalam penyelenggaraan Pemilu. Pengaturan dan pelaksanaan Pemilu mesti bisa mencerminkan asas-asas

tersebut sehingga kedaulatan rakyat dapat berjalan dengan baik. Agar asas-asas tersebut (Luber dan Jurdil) dapat terselenggara, salah satu aspek yang penting diperhatikan dalam Pemilu adalah pengawasan. Pengawasan berfungsi untuk mengetahui dan menjamin apakah pekerjaan yang dilakukan telah berlangsung berdasarkan rencana yang ditetapkan.

Dalam sejarah kelembagaan pengawasan Pemilu di Indonesia, lembaga pengawas terus mengalami dinamika dan dinamika. Dengan melihat persoalan dan tantangan ke depan dalam pelaksanaan Pemilu dengan memperhatikan masih banyaknya terjadi pelanggaran Pemilu dalam berbagai aspek, lembaga pengawas Pemilu masih butuh diperkuat.

Berdasarkan UU No.1 Tahun 2017 tentang Pemilu, Bawaslu menjadi satu bagian sebagai penyelenggara Pemilu. Dalam konteks penguatan kelembagaan pengawas Pemilu (Bawaslu), penulis menilai harus ada pemisahan kewenangan serta kelembagaan bagi pelaksana Pemilu dan pengawas Pemilu yang diatur

secara tegas dan/atau jelas di dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, tidak seperti yang berlaku saat ini di mana pengawas Pemilu merupakan bagian dari penyelenggara Pemilu, melainkan yang didorong dalam upaya penguatan kelembagaan pengawas Pemilu adalah pemisahan kelembagaan antara penyelenggara Pemilu.

Dalam rangka itu, dibutuhkan pengaturan yang jelas dan/atau tegas di dalam frasa UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa *pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*. Penulis mengusulkan ada penambahan frasa yang terpisah, jelas, dan tegas dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 tentang lembaga pengawas Pemilu sehingga pengawasan dapat lebih kuat. Adapun nomenklatur nama lembaga pengawas tersebut diberikan kepada pembentuk UU yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dianalogikan seperti Komisi Yudisial (KY) di mana diberikan kewenangan berupa pengawasan untuk menjaga kedaulatan dan/atau martabat hakim yang disebutkan secara terpisah pada Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Dengan analogi ini, konsep pengawasan atas kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum yang dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu akan lebih kuat.

Dengan pengaturan yang jelas dan/atau tegas di dalam frasa Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 di mana telah dipisahkan kewenangan dan kelembagaannya, maka harus ada aturan pelaksana, yakni dalam UU mengenai Pemilu. Jika dikodifikasikan, hanya berbeda BAB dalam satu UU (bukan menjadi satu BAB yang sama yakni sebagai penyelenggara Pemilu) karena telah dimandatkan oleh UUD

NRI Tahun 1945. Dengan demikian, dengan pengaturan yang jelas dan tegas, masing-masing lembaga selain dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara independen, memiliki upaya paksa yang bersifat final dan mengikat atas putusan yang telah dikeluarkan sehingga aturan yang dibuat lebih efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firmansyah dkk. (Tim Peneliti), "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara", KRHN bekerjasama dengan MAHKAMAH KONSTITUSI RI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, h. 32.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawaliipers, 2017.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. Deluxe Eight Edition. Dallas: Thompson West, 1999.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Laporan Bawaslu. 2019
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018).

- Muhammad (Mantan Ketua Bawaslu RI 2012-2017; Anggota DKPP RI 2017-2022). *Wawancara* dilakukan pada hari Senin tanggal 21 Sept 2019 jam 14.00-selesai di Kantor DKPP RI Jl. MH. Thamrin Jakarta
- Munir, Fuady. *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*. Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2018.
- Musfialdy. Mekanisme Pengawasan Pemilu Di Indonesia, *Jurnal Sosial Budaya* Vol. 9 No. 1 Januari-Juli 2012, h. 45-48.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.
- Prasetyo, Teguh. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru tentang Demokrasi)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Simanjuntak, N.Y. Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu, *Jurnal Bawaslu*, ISSN 2443-2539, Vol.3 No. 3 2017, hlm. 305-321.
- Situmorang, Victor M. dan Jusup Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Rineka Cipta, Jakarta: 1993).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Sulistyowati, Tri. "Rekonsepsi Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUU Negara RI Tahun 1945 dalam rangka Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", *Disertasi* (Jakarta; Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Triksakti, 2005), h.133.
- Waid, Abdul. "Meneguhkan Bawaslu Sebagai "Lembaga Peradilan" Dalam Bingkai Pengawasan Pemilu" *Jurnal Adhyasta Pemilu* (ISSN 2443-2539 Vol. 4 No. 1 2018), h. 55-68.

PERATURAN/PERUNDANGAN

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang RI No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, No.10 Tahun 2008, LN No.51 Tahun 2008, TLN 4836.