



POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG NO.7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM MENGENAI BADAN PENGAWAS PEMILU

Fikri Zikri Ramdanu Cahya*, Untung Sri Hardjanto, Untung Dwi Hananto

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : fikrizikriramdanucahya@gmail.com

Abstrak

Pasca amandemen UUD 1945, telah terjadi perubahan yang cukup fundamental di dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia, yaitu yang pertama adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu, kemudian dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah dan dibentuknya serta hadirnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Salah satu fungsi dari pemilu adalah sebagai sarana legitimasi politik, dimana fungsi legitimasi politik ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik dimana mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu pula, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula dengan kebijakan-kebijakan serta program yang dihasilkan pemerintah, sehingga pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapa pun yang melanggarnya. Analisis dan pengolahan data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang terfokus kepada penemuan informasi, asas-asas yang bersumber dari data sekunder yang berhasil dikumpulkan, dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang kemudian dilakukan analisis secara kualitatif yang bersumber dari teori-teori, yang selanjutnya ditarik garis lurus terhadap kenyataan serta fakta yang telah terjadi di lapangan dan kemudian diuraikan secara sistematis, kemudian disusun atau disajikan dalam bentuk penulisan hukum. Penyelenggaraan Pemilu tentu diperlukan adanya pengawasan di dalamnya, hal tersebut adalah salah satu faktor dibentuknya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam perjalanannya, fungsi, tugas, dan wewenang Bawaslu mengalami perubahan sesuai dengan peraturan yang mengaturnya, yang sebelumnya hanya sebatas memberi surat rekomendasi, hingga diberikannya wewenang untuk mengadili perkara-perkara dan kasus dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, perubahan fungsi Bawaslu mengalami perubahan yang cukup signifikan yaitu dengan perubahan-perubahan fungsi, tugas, dan wewenang yang semakin berkembang. Perubahan ini di dasari atas beberapa faktor, yang dapat dilihat di dalam naskah akademik dan landasan-landasan yang ada, serta perubahan yang dikehendaki oleh kepentingan elite politik menjadikan perubahan perundang-undangan Pemilu selalu berubah dalam setiap musim Pemilu.

Kata Kunci: Perubahan, Bawaslu, Kewenangan, Pemilu.

Abstract

After the amendments Indonesia Constitution 1945, there have been quite fundamental changes in the implementation of elections in Indonesia, namely the first is that the President and Vice President are directly elected by the people through elections, then the Regional Representatives Council and the formation of the General Election Commission (KPU) national, permanent and independent election organizers. One of the functions of elections is as a means of political legitimacy, where the function of political legitimacy is mainly the government's needs in the political system which accommodates the prevailing election format. Also through elections, the legitimacy of the ruling government can be enforced, as well as policies and programs produced by the government, so that the government based on the law agreed upon, not only has the authority to rule, but also imposes punishments and punishments for anyone who break it. Analysis and processing of data in this study uses qualitative methods that focus on the discovery of information, principles derived from secondary data that have been collected, from primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials which are then analyzed

qualitatively sourced from theories, which then draw a straight line to reality and facts that have occurred in the field and then systematically described, then compiled or presented in the form of legal writing. The implementation of elections is certainly necessary to have supervision in them, this is one of the factors in the formation of the Election Supervisory Agency (Bawaslu). In its journey, the functions, duties, and authority of Bawaslu undergo changes in accordance with the regulations governing them, which were previously limited to giving letters of recommendation, until they were given the authority to adjudicate cases and cases in the administration of elections. In Law Number 7 of 2017 concerning Elections, changes in the function of Bawaslu undergo significant changes, namely changes in functions, tasks, and authority that are increasingly developing. This change is based on a number of factors, which can be seen in academic texts and existing foundations, as well as changes desired by the interests of the political elite, making changes to election legislation change in each election season.

Keywords : *Changing, Bawaslu, authority, election (Pemilu)*

I. PENDAHULUAN

Pemilu diatur secara luas melalui Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945, bagi negara demokrasi modern, pemilu merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan, selain pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilu juga berguna untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (2) dalam anak kalimat yang berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat” dan pada Pasal 18 ayat (4) dalam anak kalimat yang berbunyi “dapat dipilih secara demokratis” merupakan dasar bahwa Indonesia merupakan Negara Demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dimana Pemilu merupakan bagian dari pelaksanaan prinsip demokrasi.

Oleh karena itu Negara yang menyatakan diri sebagai Negara demokrasi di dalam

konstitusinya wajib untuk menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum yang dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu untuk memilih pemimpin Negara dan/atau pejabat publik yang baru.¹

Menurut Moh Mahfud MD, Pemilu itu sendiri merupakan suatu tindakan atau cara rakyat melakukan suatu kegiatan untuk memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara, dan pemimpin yang terpilih tersebut akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.²

Dalam pelaksanaan Pemilu, Parulian Donald menjelaskan bahwa ada dua manfaat sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak di capai dengan pelaksanaan lembaga politik Pemilu, yaitu yang pertama adalah pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (otoritas), dan mencapai

¹Dr. Taufiqurrohman, S.H., M.H, *Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta, Kencana, 2011), hlm. 155.

²Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta, Gama Media, 1999), hlm. 221-222.

tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).³

Tujuan kedua manfaat tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan setelah proses Pemilu berlangsung.

Adapun tujuan tidak langsung yang dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam poses pelaksanaan Pemilu, baik peserta atau kontestan maupun para pelaksana, pengawas dan pemilih dalam pemilu dirasakan dalam kurun waktu yang cukup lama, yaitu pembudayaan politik dan juga pengembangan politik.⁴ Menurut Arbi Samit, pada dasarnya Pemilu memiliki empat fungsi utama, yaitu:

1. Pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah;
2. Pembentukan perwakilan politik rakyat;
3. Sirkulasi elit penguasa;
4. Pendidikan politik.

Dalam sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, istilah pengawasan Pemilu muncul pada era tahun 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu pertama pada tahun 1955, dimana pada masa ini banyak yang meyakini bahwa Pemilu tahun 1955 merupakan Pemilu yang paling ideal yang pernah terlaksana di Indonesia. Pemilu pada masa ini belum dikenal adanya pengawasan di dalam Pemilu, karena pada saat

itu kepercayaan peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang bertujuan untuk memilih anggota parlemen yang pada masa itu disebut sebagai Konstituante sangatlah kuat, sehingga tidak adanya lembaga khusus untuk melakukan pengawasan Pemilu.

Kelembagaan Pengawas Pemilu dibentuk pertama kali pada pelaksanaan Pemilu Tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu (Panwaslak Pemilu). Lembaga ini muncul diakibatkan mulai tumbuhnya ketidakpercayaan berbagai pihak yang ikut serta di dalam penyelenggaraan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu dilatar belakangi dari adanya protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan para Petugas Pemilu pada tahun 1971.

Pelanggaran, kecurangan ini semakin marak terjadi pada Pemilu tahun 1977 sehingga memunculkan protes-protes yang semakin banyak dari berbagai kalangan dan golongan. Protes-protes ini kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan berbagai macam gagasan, salah satunya adalah memperbaiki undang-undang Pemilu yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas Pemilu tahun 1982 mendatang.

Pada era reformasi, muncul gagasan serta tuntutan untuk membentuk suatu badan atau lembaga penyelenggara Pemilu

³Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 8

⁴*Loc.cit*

yang bersifat independen yang kemudian diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini bertujuan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu, mengingat pada penyelenggara Pemilu sebelumnya yakni Lembaga Pemilihan Umum (LPU) merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain, lembaga pengawas Pemilu juga berubah dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas Pemilu baru dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu, dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparat Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan

berada sampai dengan tingkat Kelurahan/Desa. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima aduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu serta kode etik. Pada mulanya, kewenangan pembentukan Pengawas Pemilu merupakan bagian dari kewenangan KPU, dimana diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 2007. Namun, setelah keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu.

Dinamika kelembagaan pelaksanaan pemilu masih berjalan hingga sekarang, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam undang-undang ini dikatakan bahwa ada dua lembaga pelaksana Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Perubahan dalam kewenangan serta tugas dan fungsi kelembagaan Pemilu juga terus menjadi perbincangan agar kelak nantinya lembaga pelaksana Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu dapat berjalan dengan ideal.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terjadi

banyak perkembangan dan perubahan yang diatur di dalam Undang-Undang ini, antara lain adalah perubahan pengaturan tentang kelembagaan penyelenggara Pemilu, pengaturan mengenai Kode Etik DKPP, perubahan di dalam pendaftaran pemilih, syarat kepesertaan Pemilu, penambahan ketentuan pendaftaran calon peserta Pemilu dalam kondisi tertentu, dan sebagainya yang pastinya juga akan berdampak di dalam penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

II. METODE

Proses untuk mendapatkan ilmu agar memiliki nilai kebenaran harus dilandasi oleh cara berpikir yang rasional berdasarkan logika, dan berpikir empiris berdasarkan fakta. Salah satu cara untuk mendapatkan ilmu, yaitu melalui penelitian⁵. Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang ada kaitannya dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis berarti berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka⁶. Penelitian hukum dilakukan sebagai upaya

pengembangan ilmu hukum, serta menjawab isu-isu hukum yang saat ini banyak berkembang di dalam masyarakat. Tanpa penelitian hukum, maka pengembangan hukum tidak akan berjalan maksimal⁷.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti⁸.

Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁹, sedangkan pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap asas-asas hukum serta studi kasus yang dengan kata lain sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan¹⁰.

⁵Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 12.

⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 42

⁷Dyah Ochterina, dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 7.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 13

⁹Roni Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 20.

¹⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 13

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian deskriptif - analitis. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia:

1) Deskriptif adalah bersifat deskripsi; bersifat menggambarkan apa adanya.

2) Analitis adalah bersifat (menurut) analisis.

Penelitian tersebut adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku umum. Penelitian menjabarkan unsur - unsur yang ada dalam suatu permasalahan melalui uraian hasil penelitian kemudian dianalisis menggunakan ilmu pengetahuan terkait yang dalam hal ini yaitu ilmu hukum.

Penelitian hukum ini menggunakan data sekunder sebagai data utama. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi, yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi peneliti¹¹. Data sekunder diperoleh dari sumber-

sumber yang berupa bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder¹².

Metode pengumpulan data didasarkan pada sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini, data dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literature-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dipecahkan. Studi kepustakaan meliputi beberapa proses, seperti: mengidentifikasi teori secara sistematis, penemuan pustaka, dan analisis dokumen yang memuat informasi yang berkaitan dengan topik penelitian¹³.

Analisis dan pengolahan data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang terfokus kepada penemuan informasi, asas-asas yang bersumber dari data sekunder yang berhasil dikumpulkan, dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang kemudian dilakukan analisis secara kualitatif yang bersumber dari teori-teori, yang selanjutnya ditarik garis lurus terhadap kenyataan serta fakta yang telah terjadi di lapangan dan kemudian diuraikan secara sistematis, kemudian

¹¹ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 65.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hlm. 24.

¹³ Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 27.

disusun atau disajikan dalam bentuk penulisan hukum.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Pemilu Pasca Reformasi

Selama masa Orde Baru, penyelenggaraan pemilu dan kehidupan bernegara di Indonesia tidak sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945. Salah satunya yaitu pemilu yang diselenggarakan hanya untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah. Reformasi merupakan suatu titik balik bagi bangsa Indonesia, hal ini terjadi bertujuan sebagai pengevaluasian penerapan prinsip kedaulatan rakyat yang tertulis di dalam konstitusi. Masa Orde Lama dan Orde Baru dianggap sangatlah minim penerapan dari nilai “kedaulatan rakyat” di dalam pelaksanaan kegiatan bernegaranya, puncaknya ditandai dengan perubahan terhadap batang tubuh UUD 1945, perubahan spesifik dapat dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang penguatan terhadap system presidensial di Indonesia. MPR merumuskan 5 kesepakatan yang menjadi dasar pijakan dalam perubahan UUD yaitu :

1. Pembukaan UUD 1945 tidak diubah;
2. Bentuk Negara kesatuan akan dipertahankan;
3. Sistem pemerintahan presidensial akan diperkuat;
4. Penejelasan UUD ditiadakan sedangkan isinya yang

bersifat normatifi dijadikan isi pasal UUD;

5. Perubahan dilakukan dengan addendum.

Perubahan yang telah disepakati MPR tersebut secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, bahwa di dalam pelaksanaan sistem presidensial, presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan tidak lagi bertanggung jawab terhadap MPR. Hal ini membuat terjadinya transformasi sistem dari yang sebelumnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR (Demokrasi Tidak Langsung), berubah menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (Demokrasi Langsung).

Kedudukan Pemilu di dalam konstitusional tercantum dalam Pasal 22E ayat (2) UUDNRI 1945, pasal tersebut menyebutkan “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Sejak era reformasi, Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 dengan dinamikanya menuju perkembangan ke arah yang lebih baik. Pasca lengsernya Presiden Soeharto dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998, jabatannya digantikan oleh Wakil Presiden Bachruddin Jusuf Habibie. Diangkatnya B.J Habibie sebagai

Presiden tidak menjadikan publik puas, pada akhirnya public tetap mendesak agar pemilu baru dipercepat dan segera dilaksanakan agar sisa dari Pemilu 1997 dan oknum-oknum masa Orde Baru dapat dibersihkan dari pemerintahan.

Pemilu 2004 menjadi sejarah dari perjalanan pemilu di Indonesia, pada pemilu yang diikuti oleh 24 partai, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh peserta demokrasi tahun 2004. Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla menjadi pasangan Capres dan Cawapres yang keluar sebagai pemenang, dan menjadikan keduanya sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2004 – 2009. Pemilu 2004 memberlakukan sistem electoral threshold sebesar 3% perolehan suara dari Pemilu 1999, hal ini mengakibatkan beberapa partai yang pada Pemilu 1999 tak mencapai perolehan suara 3% kemudian berganti nama agar dapat mengikuti Pemilu 2004, sebagai contohnya adalah Partai Keadilan yang berganti nama menjadi Partai Keadilan Sejahtera (PKS).

Pemilu pada tahun 2004 memiliki perbedaan dengan pemilu pada masa Orde Baru dan Pemilu era Reformasi 1999, perbedaannya terletak pada dua agenda Pemilu tahun 2004, yaitu:

- a. Pemilu dalam rangka memilih anggota legislatif;
- b. Pemilu dalam rangka memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu ini di dasarkan pada UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kedua Undang-Undang ini menetapkan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan agenda pemilu tersebut ditanggung oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU dalam menjalankan tugasnya, penyampaian laporan dalam tahap penyelenggaraan pemilu langsung disampaikan kepada Presiden dan DPR, yang menjadikan KPU sebagai lembaga yang mandiri yang secara langsung menyelenggarakan pemilu, dalam artian tidak lagi harus membentuk lembaga lain seperti PPI yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam penyelenggaraan pemilu seperti pada pengaturan Pemilu pada tahun 1999.

Tiga tahun setelah penyelenggaraan pemilu tahun 2004, untuk pertama kalinya pengaturan yang mengatur secara khusus mengenai penyelenggaraan pemilu, yaitu melalui UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam UU ini diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kab/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang tetap, didampingi oleh Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang bersifat nasional serta independen.

Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang berintegritas dan berkredibilitas sebagai penyelenggara pemilu, disusun dan ditetapkan Kode Etik

Penyelenggara Pemilu, sehingga kode etik ini dapat diterapkan dalam penyelenggaraan pemilu sebagai aturan dan batasan KPU maupun Bawaslu. Kode etik ini dibentuk oleh Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu.

Di dalam UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, jumlah anggota KPU dipangkas menjadi 7 orang, pemangkasan jumlah anggota ini tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang, dan kewajiban KPU. Pengaturan tentang keterwakilan perempuan di dalam keanggotaan KPU juga diatur di dalam UU ini, yakni sekurang-kurangnya 30%.

Pada tahun 2008, ada dua UU pemilu yang disahkan yaitu UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan juga UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan di dalam UU ini tidak bersifat mendasar dan fundamental, karena seperti pada UU sebelumnya, pemilihan langsung masih menjadi aturan di dalam UU ini, dengan alasan melandaskan kedaulatan berada di tangan rakyat. Lembaga penyelenggara pemilu masih berada dalam kuasa KPU dan pengawasan oleh Bawaslu.

Pengaturan mengenai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusung oleh partai politik ataupun

gabungan partai politik peserta pemilu, yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR, atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR sebelumnya. Sehingga di dalam UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ini dapat meminimalisir jumlah peserta dalam pemilu sehingga dapat dilaksanakan dan diawasi dengan lebih efisien.

Pada Pemilihan Umum 2009, partai politik yang sebelumnya tidak mendapat kursi di parlemen pada Pemilihan Umum 2004 --dan seharusnya tidak diperbolehkan menjadi peserta pemilihan umum-- dapat menjadi peserta pemilu dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 12/PUU-VI/2008. Hal ini mengakibatkan banyaknya partai politik peserta Pemilihan Umum 2009, yakni 44 parpol (7 partai politik lokal Aceh) --di mana 28 parpol tidak lolos ambang batas, hal ini diakibatkan karena diberlakukannya parliamentary threshold dan tidak diberlakukannya lagi electoral threshold.

Dari keseluruhan partai peser pemilu, hanya 9 partai yang lolos parliamentary threshold dan berhak mendapatkan kursi di DPR yakni Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI-P, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai Gerindra, dan Partai Hanura. Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla melanjutkan jabatannya hingga 2 periode (2009 – 2014).

Pemilu 2014 diikuti oleh 12 partai yakni PDI-P, Partai Golkar, Partai Demokrat, PKB, PPP, PAN, PKS, Partai Gerindra, Partai Hanura, Partai Nasdem, PBB, dan PKPI. Dalam pemilu periode ini, parliamentary threshold masih diberlakukan, dari 12 partai hanya 10 partai yang memenuhi parliamentary threshold sebesar 3,5% perolehan suara. Pada periode ini, pasangan yang memenangkan pesta demokrasi ini adalah Joko Widodo – Jusuf Kalla, yang mengalahkan pasangan Prabowo – Hatta.

B. Badan Pengawas Pemilu

Peran penyelenggara pemilihan umum tidaklah dapat dijalankan tanpa adanya pengawasan, karena posisi dan kewenangan dari penyelenggara yang vital di dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum sangat memungkinkan terjadinya abuse of power dari penyelenggara pemilu. Hal ini terbukti terjadi pada pemilihan umum pada era tahun 1980-an.

Sebelum masa reformasi, lembaga penyelenggara pemilu tidak diawasi suatu lembaga yang kuat, dan tidak bersifat independen sehingga segala tanggung jawab, tugas pokok, serta fungsinya memiliki hubungan langsung pada pemerintah yang berkuasa. Akibat dari lembaga penyelenggara yang berada langsung dibawah kekuasaan pemerintah, maka pada era reformasi muncul suatu gagasan yang menjadi sebuah tuntutan untuk membentuk suatu badan atau lembaga

penyelenggara pemilihan umum yang bersifat independen. Hal ini memiliki tujuan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa (pemerintah) di dalam pelaksanaan pemilihan umum, mengingat pada penyelenggara pemilihan umum sebelumnya yakni Lembaga Pemilihan Umum (LPU) merupakan satu bagian dari Departemen Dalam Negeri (sekarang Kementerian Dalam Negeri).

Kelembagaan Pengawas Pemilu dibentuk pertama kali pada pelaksanaan Pemilu Tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu (Panwaslak Pemilu). Lembaga ini muncul diakibatkan mulai tumbuhnya ketidakpercayaan berbagai pihak yang ikut serta di dalam penyelenggaraan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Hal ini dilatar belakangi dari adanya protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan petugas pemilihan umum pada tahun 1971.

Pelanggaran dan kecurangan ini semakin marak terjadi pada Pemilu tahun 1977 sehingga memunculkan protes-protes yang semakin banyak dari berbagai kalangan dan golongan. Protes-protes ini kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan berbagai macam gagasan, salah satunya adalah memperbaiki undang-undang Pemilu yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas Pemilu tahun 1982 mendatang.

Pada mulanya, kewenangan pembentukan Pengawas Pemilu merupakan bagian dari kewenangan KPU, diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 2007. Hal ini tentu menjadi sangat rancu dan tidak jelas, karena sangat tidak etis apabila pembentukan suatu lembaga atau panitia pengawas pemilihan umum dipilih dan ditentukan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Jika antara lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu memiliki hubungan layaknya demikian, maka sangat mungkin terjadi konflik kepentingan yang dapat merusak demokrasi serta kepercayaan masyarakat. Pemerintah akhirnya memperbaiki hal ini, yaitu dengan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

Sehingga rekrutmen pengawas Pemilu tidak menjadi kewenangan KPU, melainkan sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Ketentuan rekrutmen yang seperti itu tidak memenuhi karakter kemandirian calon yang akan mengawasi, calon yang di datangkan untuk mengawasi justru dating dan diusulkan dari lembaga yang akan diawasi.

Dinamika kelembagaan pelaksanaan pemilu masih berjalan hingga sekarang, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam undang-undang ini dikatakan bahwa ada dua lembaga

pelaksana Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Perubahan dalam kewenangan serta tugas dan fungsi kelembagaan Pemilu juga terus menjadi perbincangan agar kelak lembaga pelaksana Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu dapat berjalan dengan ideal.

Yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu, yang terdiri dari beberapa lembaga, yaitu:

- a. Komisi Pemilihan Umum;
- b. Badan Pengawas Pemilu;
- c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Ketiga lembaga ini adalah sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, dan memiliki fungsinya masing-masing di dalam penyelenggaraan pemilu. KPU dalam hal ini bertugas dan memiliki wewenang sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang melaksanakan pemilu, Bawaslu dalam hal ini bertugas dan memiliki wewenang sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggara pemilu, dan DKPP adalah lembaga yang menangani pelanggaran kode etik dari anggota-anggota yang tergabung di dalam lembaga penyelenggara pemilu.

Dalam Undang-Undang Pemilu sebelum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) hanya sebagai bagian dari proses

penyelesaian pelanggaran administrasi, sedangkan penyelesaiannya merupakan kewenangan KPU. Dalam praktiknya, Bawaslu melakukan rapat kajian tentang ada atau tidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan. Jika terbukti ada pelanggaran, maka Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk selanjutnya menyelesaikan dan menuntaskan kasus pelanggarannya.

Kendala yang sering muncul dari penjelasan sebelumnya, rekomendasi mengenai pelanggaran tersebut sering diabaikan oleh KPU yang mengakibatkan kasus-kasus pelanggaran tersebut tidak diselesaikan dan tidak dituntaskan. Setelah di sahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, memperkuat peran dan wewenang dari Bawaslu.

Dari yang sebelumnya Bawaslu hanya sebatas pengawas dan pemberi rekomendasi, di dalam UU Pemilu ini Bawaslu dapat mengadili dan memutus suatu perkara pemilihan umum. Hal ini tercantum pada Pasal 461 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang berbunyi “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu.”

Pada ayat selanjutnya, yaitu ayat (6) menyebutkan: “Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa:

a. Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. Teguran tertulis;

c. Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu, dan;

d. Sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Merujuk Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017, pelanggaran administrasi meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Penguatan Bawaslu memang telah menjadi urgensi, karena selama penyelenggaraan pemilu pasca era reformasi sudah sangat banyak terjadi pelanggaran dan tindak pidana di dalam pelaksanaan pemilu terkait penyelenggaraan pemilu. Anggota Bawaslu RI Ratna Dewi Pettalolo mengatakan, pihaknya akan memproses dugaan pelanggaran menjanjikan uang atau politik uang pada masa tenang Pilkada 2018, tanggal 24 sampai dengan 26 Juni 2018. Total ada 35 kasus yang akan ditindaklanjuti Bawaslu.

Pada Pilkada 2018, Bawaslu telah menerima beberapa laporan kasus-kasus dari berbagai daerah di Indonesia. Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu RI) Fritz Edward Siregar menyampaikan beberapa hasil pengawasan saat masa tenang Pilkada 2018. Pertama, kata Fritz,

deklarasi relawan yang saat masa tenang sebesar 39 kasus. Kedua, ditemukan adanya kegiatan bazar murah saat masa tenang sejumlah 19 kasus. Ketiga, kegiatan pengobatan gratis yang dilakukan sebanyak 14 kasus. Contoh kasus ini menjadi bukti dan catatan bahwa diperlukannya penguatan lembaga pengawasan pemilu.

Ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa tugas Bawaslu adalah mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka mencegah dan menindak pelanggaran di dalam penyelenggaraan pemilu. Tugas pengawasan oleh Bawaslu dimulai dari proses penyelenggaraan Pemilu, pelaksanaan tahapan pemilu, pengelolaan dan perawatan dokumen/arsip, memantau pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana pemilu, mengawasi pelaksanaan putusan pelanggaran pemilu, melakukan evaluasi pelaksanaan putusan pelanggaran pemilu, melakukan evaluasi pengawasan pemilu, hingga melakukan penyusunan laporan hasil pengawasan.

Dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan, Bawaslu diberikan wewenang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dan dapat mengkaji laporan serta temuan yang kemudian direkomendasikan kepada yang berwenang, menyelesaikan

sengketa pemilu, mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi.

Bawaslu berkewajiban untuk bersifat tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran pemilu, menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan pemilu secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan, dan melaksanakan kewajiban lainnya yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi meliputi pengawasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi, dimulai dari pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan, penetapan daftar pemilih sementara, penetapan daftar pemilih tetap, pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD Provinsi, Gubernur, DPD, pelaksanaan kampanye, pengadaan logistic pemilu dan pendistribusiannya, pengawasan seluruh proses perhitungan suara di wilayah kerjanya, proses rekapitulasi suara dari seluruh daerah kabupaten dan kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi, pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, pemilu susulan, hingga proses penetapan hasil pemilu

anggota DPRD dan hasil pemilu Gubernur.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang tersebut, Bawaslu Provinsi juga dapat memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administrative atas pelanggaran yang dilakukan penyelenggara maupun peserta pemilu lalu kemudian memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu.

Bawaslu Provinsi berkewajiban untuk tidak bersikap diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada tingkat dibawahnya, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap penyelenggaraan pemilu, menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan pemilu secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan, menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang dapat mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi, dan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 memuat ketentuan mengenai pengawasan pemilu, di dalam Pasal 69 ayat (1) terdapat ketentuan mengenai Panitia Pengawas (Panwas) tingkat Kecamatan, yang sebelumnya tidak terdapat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, Panwaslu Kab/Kota bertugas mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan di tingkat Kab/Kota, menerima dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan, menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota untuk ditindaklanjuti, meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang lebih berwenang, menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan suatu tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota, mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Panwaslu Kab/Kota memiliki kewajiban

diantaranya adalah untuk tidak bersikap diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkat di bawahnya, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan pemilihan secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan, menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kab/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu, dan melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Uraian diatas adalah tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kab/Kota menurut UU No. 15 Tahun 2011.

Pasal 4 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa pengaturan penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk:

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu;

- d. mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Hal ini menunjukkan tujuan serta arah dan cita dibuatnya undang-undang pemilu yang baru ini, yaitu ingin menjadikan undang-undang ini menjadi pondasi dan dasar untuk memperkuat pelaksanaan penyelenggaraan pemilu.

Penguatan ini tidak serta merta menjadikan peraturan ini menjadi alat kekuasaan yang dapat menciderai demokrasi itu sendiri, hal ini dipertegas pada Pasal 4 huruf b, c, dan huruf d yang secara garis besarnya ingin menjadikan pengaturan hukum dari penyelenggaraan pemilu untuk menjadi peraturan yang adil, berintegritas, serta efektif dan efisien guna mendukung kepastian hukum itu sendiri tanpa adanya tumpang tindih peraturan penyelenggaraan pemilu.

Pasal 2 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas LUBERJURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil), dalam pasal selanjutnya, yaitu Pasal 3 juga mendukung penyelenggara pemilu harus melaksanakan pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan harus memenuhi prinsip:

- a. mandiri;
- b. jujur;
- c. adil;
- d. berkepastian hukum;
- e. tertib;
- f. terbuka;
- g. proporsional;
- h. profesional;

- i. akuntabel;
- j. efektif; dan
- k. efisien.

Banyaknya penegasan kata dari “efisien” di dalam Buku Kesatu (Ketentuan Umum) pada BAB II Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu tentunya menjadi tolak ukur dari pengaturan-pengaturan penyelenggaraan pemilu dan peraturan terkait lainnya, yang sebelumnya, belum terealisasi dengan baik makna dari kata efisien tersebut. Penegasan ini juga menjadikan kata efisien secara tersirat digaris bawahi, dan harus direalisasikan dengan pengaturan barunya di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017. Tentulah efisiensi menjadi hal yang diperhatikan, terutama di dalam penyelenggaraan dan khususnya di dalam pengawasan penyelenggaraan pemilu. Undang-Undang Pemilu sebelum Undang-Undang No.7 Tahun 2017 diberlakukan, wewenang dan tugas Bawaslu hanya berada di dalam lingkup proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedangkan pemutusan perkaranya menjadi porsi dari KPU.

Dalam praktiknya, Bawaslu akan melakukan rapat kajian mengenai ada atau tidak adanya pelanggaran administrasi dari suatu laporan atau pengaduan terhadap Bawaslu. Jika laporan tersebut terbukti bahwa ada pelanggaran yang terjadi, maka Bawaslu akan membuat surat rekomendasi penyelesaian perkara tersebut yang diberikan kepada KPU. Faktanya, surat

rekomendasi yang telah dibentuk oleh Bawaslu seringkali diabaikan oleh KPU dan mengakibatkan pelanggaran dan perkara tersebut tidak dituntaskan penyelesaiannya. Hal ini lah yang menjadikan salah satu alasan Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu dibentuk dan disahkan.

Pengaturan mengenai Bawaslu diatur di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebanyak 28 Pasal (Pasal 89 – Pasal 117) dan beberapa pasal tambahan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa, pelanggaran dan perselisihan hasil pemilu, contohnya pada Pasal 454, Pasal 461, Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469. Kewenangan Bawaslu di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjadi diperkuat dan dipertegas, Bawaslu tidak lagi hanya sekedar lembaga penerima aduan dan pemberi surat rekomendasi atas pelanggaran dan perkara yang terjadi di dalam Pemilu, melainkan menjadi lembaga yang berhak untuk menangani dan memutus suatu perkara dalam lingkup pemilu. Hal ini tercantum di dalam Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, disebutkan bahwa; Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

Pada ayat (6) di dalam pasal yang sama menyebutkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kab/Kota untuk

menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu yang berupa:

- a. Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Terguran tertulis;
- c. Tidak diikuti dalam tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu;
- d. dan sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017.

Menurut Pasal 460 Undang-Undang No.7 Tahun 2017, pelanggaran administrasi meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan dari penyelenggaraan pemilu. Dari uraian Pasal 460 dan Pasal 461 diatas dapat kita maknai dan kita pahami bahwa Bawaslu di dalam Undang-Undang No.7 Tahun tentang Pemilu tidak saja bertugas sebagai lembaga pengawas, melainkan memiliki kewenangan seperti lembaga peradilan khusus pemilu, dimana Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan.

Uraian diatas menunjukkan adanya perkembangan pada kewenangan Bawaslu, sebagai contohnya adalah adanya peningkatan kewenangan lembaga, yaitu dapat menggelar sidang perkara pelanggaran administrasi pemilu di tingkat pertama. Kewenangan ini menjadikan Bawaslu lebih kuat, karena pelaksanaan kewenangan dan tugasnya menjadi bagian yang

vital dari penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilu.

Kuatnya wewenang lembaga Bawaslu harus tetap diawasi dan dikaji lebih lanjut, karena jika teliti lebih lanjut Bawaslu mulai menjalankan fungsi-fungsi peradilan, dan disaat yang bersamaan juga menjalankan fungsi pengawasan dari penyelenggaraan pemilu. Walaupun menjalankan fungsi peradilan dan fungsi pengawasan dirasa perpaduan kewenangan yang kurang tepat, karena akan lebih serasi apabila kewenangan untuk mengawasi dipadukan dengan kewenangan untuk menuntut.

Dari dijalankannya fungsi peradilan dalam penyelesaian sengketa dan perkara penyelenggaraan pemilu oleh Bawaslu menjadikan proses administrasi pemilu semakin panjang, namun di sisi lain tujuan yang hendak dicapai dari system atau pengaturan yang dibuat menekankan pada kata "efisien".

Sejalan dengan hal ini, Satjipto Rahardjo, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro berpendapat bahwa politik hukum merupakan aktifitas memilih dan cara hendak yang dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui system yang ada;
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling

- baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;
 - d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹⁴

Pernyataan Satjipto Rahardjo sejalan dengan apa yang terjadi di dalam perubahan kewenangan Bawaslu yang menjalankan fungsi-fungsi peradilan dan menjadikan panjangnya proses penyelesaiannya.

Walaupun penekanan kata “efisiensi” di dalam asas dan prinsip dari Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak sejalan dengan dijalankannya fungsi-fungsi peradilan karena jelas menjadikan proses penyelesaiannya semakin panjang dan tidak efisien, namun pemilihan cara ini sebagai proses penyelesaian pelanggaran penyelenggaraan pemilu dirasa paling baik untuk saat ini guna mencapai tujuan dari diundangkannya peraturan tersebut.

Pasal 3 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjabarkan prinsip-prinsip yang harus dipegang teguh oleh penyelenggara pemilu, sesuai dengan asas-asas yang berlaku di

dalam undang-undang tersebut. Salah satu prinsipnya yaitu prinsip proporsional, sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) proporsional berarti “sesuai dengan proporsi; seimbang; berimbang”.

Berjalannya fungsi pengawasan serta fungsi peradilan yang dijalankan oleh Bawaslu menciderai prinsip proporsional itu sendiri, dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No.17 Tahun 2017 tentang Pemilu mengartikan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Indonesia. Tugas Bawaslu selanjutnya diperinci dan diuraikan dalam Pasal 93, yang garis besarnya memberikan tugas:

- a. Melakukan pengawasan, yang dimulai dari menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas pemilu di setiap daerah, kemudian mengawasi tahapan persiapan, dan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan pemilu hingga mengawasi ASN, POLRI hingga TNI yang bertugas di dalam proses penyelenggaraan pemilu;
- b. Melakukan pencegahan terhadap pelanggaran, dan sengketa proses pemilu hingga pencegahan terhadap politik uang.

Dari penjabaran Pasal diatas menunjukkan betapa berat dan rancunya tugas Bawaslu yang sudah ditegaskan merupakan

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, dalam Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 2.

lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh Indonesia. Bawaslu tidak lagi serta merta menjadi lembaga pengawas dan berkembang menjadi lembaga yang lebih kompleks dari sebelumnya.

Fungsi peradilan yang secara “eksklusif” diberikan kepada Bawaslu oleh undang-undang ini dapat dengan jelas dilihat di dalam Pasal 461, Pasal 462, dan Pasal 463. Peran Bawaslu di dalam ketiga Pasal ini seakan menjadi jalur eksklusif Bawaslu untuk menjalankan fungsi peradilan, putusan-putusan yang telah di putus di dalam peradilan pemilu dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung apabila dirasa tidak puas atau merasa tidak sesuai dengan yang seharusnya. Tentulah hal ini menjadi beban serta tantangan bagi jajaran anggota dan pengurus Bawaslu. Bawaslu dituntut untuk bisa menyelesaikan pemeriksaan penyelenggaraan pemilu, dan juga dituntut untuk terus menerima dan mengkaji aduan-aduan yang masuk ke dalam Bawaslu. Padahal tidak semua anggota Bawaslu memahami dengan baik fungsi-fungsi peradilan yang ideal pada umumnya, yang mengakibatkan waktu penyelesaian sengketa akan bertambah lebih lama dikarenakan penyesuaian pengaturan dan anggota Bawaslu yang menjalankannya. Kewenangan yang timbul dari banyak dan beratnya tugas Bawaslu juga menjadikan lembaga ini mulai merangkap fungsi-fungsi lainnya.

Perubahan kewenangan ini merupakan politik hukum dari undang-undang pemilu, kehadiran politik hukum akan selalu berjumpa pada persimpangan antara realisme hidup dengan tuntutan idealism. Kewenangan Bawaslu yang terus berkembang dan terlahir menjadi seperti sekarang karena di dalam penulisan hukum, politik hukum berbicara mengenai “apa yang seharusnya”, dan tidak identik dengan “apa yang ada”.

Keaktifan politik hukum dari peraturan perundangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilu harus tetap bersikap aktif dan mencari “apa yang seharusnya”, dan di dalam permasalahan ini tentu mencari jalan keluar untuk pemilu yang lebih baik di dalam pengawasannya. Hal ini dikarenakan peraturan penyelenggaraan pemilu itu sendiri memikul beban sosial atas suatu bangsa dan masyarakat guna mewujudkan tujuan yang ada. Perubahan ini dirasa perlu untuk dilakukan, guna merealisasikan keinginan masyarakat Indonesia yang sudah mulai resah terhadap oknum-oknum yang menggunakan cara dan metode yang berbaha bagi demokrasi Indonesia ke depannya.

Keresahan ini seharusnya menjadikan penyelenggara Negara memikirkan cara untuk bagaimana masyarakat dapat ikut serta berpartisipasi, bukan hanya sekedar sebagai pemilih di dalam pesta demokrasi, melainkan ikut serta mengawasi segala hal yang terjadi di dalam penyelenggaraan

pemilu. Masyarakat dewasa ini sudah cukup mengerti arti penting dari penyelenggaraan pemilu, sebagai legitimasi dari demokrasi.

Tugas dan wewenang suatu lembaga penyelenggara pemilu tentulah akan berubah dari satu waktu ke waktu yang berikutnya, baik berubah secara mendasar maupun berubah sebagian besar/kecil dari tugas dan wewenang yang telah diberikan sebelumnya oleh peraturan perundang-undangan. Perubahan tugas dan wewenang ini diakibatkan karena perubahan yang ada di dalam masyarakat serta diakibatkan dari kebutuhan dan keinginan masyarakat yang seperti apa dalam kehidupan. Perubahan dalam pengaturan pemilu yang tidak menentu waktu perubahannya dan terlalu seringnya diubah pasti dilatar belakangi berbagai hal, selain adanya kebutuhan dan tuntutan dari masyarakat yang diwakili oleh wakil rakyat di dalam keanggotaan wakil rakyat, peran politik dan kepentingan segelintir kelompok yang ada di dalamnya juga ikut berpengaruh. Prof. Mahfud MD berpendapat bahwa politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif.¹⁵

Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu merupakan kodifikasi dari tiga undang-undang, yakni; UU

tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; UU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; serta UU tentang Penyelenggaraan Pemilu. Mengingat banyaknya substansi dalam draf RUU tersebut, sehingga RUU memiliki beberapa isu-isu krusial yang menjadi prioritas utama untuk diselesaikan, dari draf RUU tersebut, pansus merumuskan 18 isu krusial dan lima diantaranya merupakan isu pokok pemilu yang sampai dengan berakhirnya pansus belum juga dapat ditetapkan keputusan atas kelima isu tersebut, yang kemudian dituangkan ke dalam lima opsi pilihan dalam rapat paripurna DPR, yakni: Sistem Pemilu, Ambang Batas Parleментар, Alokasi kursi ke Dapil, Ambang Batas Presiden, dan Metode Konversi Suara.

Tidak masuknya permasalahan pengawasan ke dalam lima isu pokok dari RUU tersebut menjadikan sebuah jawaban bahwa para perancang undang-undang belum menganggap permasalahan pengawasan di dalam pemilu sebagai suatu urgensi untuk diatur lebih mendalam. Padahal dalam pelaksanaannya, pelanggaran dan tindak pidana pemilu menjadi hal yang selalu terjadi dan terulang dalam setiap periode pemilu. Sehingga *original intend* dari pengawasan di dalam UU No.7 Tahun 2017 hanya sebagai pelengkap dari isu-isu krusial yang telah ditentukan.

¹⁵ Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 9

Rapat Dengar Pendapat (RDP) ke-1 pada hari Rabu, 7 Desember 2016, mengagendakan untuk mendengarkan masukan-masukan serta tanggapan dari lembaga penyelenggara pemilu yakni KPU, Bawaslu, dan DKPP disampaikan di depan anggota DPR serta DPD beserta jajarannya dalam isu-isu yang dianggap strategis oleh para narasumber (Penyelenggara Pemilu). Bawaslu dalam kesempatan kali ini menyampaikan Sembilan (9) Substansi Pembahasan, yaitu: 1. Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan; 2. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban; 3. Persyaratan; 4. Penangkapan dan Pemberhentian; 5. Mekanisme Pengambilan Keputusan; 6. Kesekretariatan; 7. Pengawasan Tahapan Pemilu; 8. Pertanggungjawaban; 9. Hal lain yang terkait dengan pengawasan.

Bawaslu beranggapan bahwa fungsi peradilan yang ada di dalam Bawaslu hanya sebatas sampai dalam putusan pelanggaran administrasi Pemilu, untuk tindak pidana pemilu hanya sebatas dalam penerimaan aduan yang selanjutnya di proses lebih lanjut oleh pihak yang berwenang yaitu Kepolisian Republik Indonesia. Penjelasan yang lain hanya sebatas mengenai jumlah, rekrutmen, dan proses dalam pengawasan pemilu itu sendiri. Sehingga seperti apa yang telah disebutkan sebelumnya, bahwasanya permasalahan pengawasan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu bukan merupakan suatu isu pokok dan tidak menjadi urgensi dalam

pembahasannya di dalam rancangannya. Masukan yang diberikan oleh Bawaslu dalam pengawasan tahapan pemilu, yaitu meliputi:

Pertama, adalah Pemutakhiran Data Pemilih. Untuk mewujudkan daftar pemilih yang akurat, perlu di dukung sistem daftar pemilih yang berkelanjutan yang dilaksanakan KPU Kab/Kota dan dalam pengawasannya diawasi oleh Bawaslu Kab/Kota. **Kedua** adalah verifikasi peserta pemilu. **Ketiga**, yaitu mengenai sengketa Pemilu. Bahwa kewenangan menyelesaikan atau memutus sengketa pemilu menurut UU diberikan kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Kab/Kota yang bersifat *ad hoc*. Namun menjadi ironis ketika lembaga *ad hoc* diberikan kewenangan tersebut karena kelak putusannya dapat dipertanyakan integritasnya sehingga Bawaslu memberikan masukan untuk Panwas Kab/Kota menjadi permanen. **Keempat**, Mekanisme Penegakan Hukum Pemilu. Bawaslu perlu di dukung dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, hal ini menjadi penting karena mekanisme penegakan hukum yang terpisah kedalam beberapa institusi menjadikannya tidak efisien.¹⁶

IV. KESIMPULAN

A. Simpulan

¹⁶ Bawaslu, *Masukan dan Tanggapan*, (Jakarta: 2016), hlm. 2-3.

Berdasarkan hasil analisis dari permasalahan yang dibahas dalam penulisan hukum yang berjudul Politik Hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Mengenai Bawaslu, dapat disimpulkan:

1. Original Intend dari diundangkannya Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu khususnya di dalam kepengawasan dapat dilihat di dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang Pemilu yang di ikuti dengan Rapat Dengar Pendapat dan lain sebagainya, yang kemudian merujuk kepada satu kesimpulan bahwa kepengawasan pemilu di dalam UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu bukanlah suatu hal yang menjadi prioritas dan bukan menjadi isu krusial. Tidak masuknya permasalahan pengawasan ke dalam lima isu pokok dari RUU tersebut menjadikan sebuah jawaban bahwa para perancang undang-undang belum menganggap permasalahan pengawasan di dalam pemilu sebagai suatu urgensi untuk diatur lebih mendalam. Padahal dalam pelaksanaannya, pelanggaran dan tindak pidana pemilu menjadi hal yang selalu terjadi dan terulang dalam setiap periode pemilu. Sehingga original intend dari pengawasan di dalam UU No.7 Tahun 2017 hanya sebagai pelengkap dari isu-isu krusial yang telah ditentukan dan telah disebutkan diatas. Perubahan perundang-undangan ini juga bertujuan untuk melengkapi hak-hak warga Negara yang

khususnya hak berpolitik dan berdaulat yang sebelumnya tidak terpenuhi dengan baik. Tujuan selanjutnya merupakan agar terlaksananya pemilu yang adil dan proporsional antara lembaga penyelenggaranya, karena jika berkaca pada sejarah kelembagaan penyelenggaraan pemilu khususnya dalam pengawasan pemilu, lembaga pengawasan belum menjadi suatu lembaga yang mandiri serta independen. Tidak adanya kepastian hukum dan tugas serta wewenang yang tidak diatur secara ideal menjadikan lembaga pengawasan pemilu tidak dapat menjalankan tugasnya dengan maksimal.

2. Perubahan serta perbaikan tugas, wewenang, serta kewajiban di dalam penyelenggara pemilu yang ada di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 menjadikan antar lembaga lebih proporsional dan jelas, dimulai dari rekrutmen anggota-anggota lembaga yang bersangkutan hingga segala tugas yang berkaitan antar lembaga penyelenggara. Namun perlu digaris bawahi bahwa kewenangan lembaga pengawas penyelenggara pemilu yang ditambahkan fungsi peradilan di dalamnya, menjadikan Badan Pengawas Pemilu sebagai lembaga pengawas penyelenggara pemilu sedikit berlebihan. Karena rangkap antara fungsi pengawasan dan fungsi peradilan yang penulis anggap kurang cocok.

3. Jika memang fungsi peradilan di Bawaslu dapat dijalankan dengan baik dan dapat

menghasilkan penyelesaian permasalahan serta sengketa di dalam penyelenggaraan pemilu lebih jelas dan tegas, Bawaslu diharapkan dapat menjadi lembaga peradilan pemilu tanpa adanya fungsi-fungsi yang lain. Hal ini juga berlaku bagi semua lembaga penyelenggara pemilu, bertujuan agar tidak adanya tumpang tindih fungsi yang ada dalam lembaga penyelenggara pemilu, yang dapat mengganggu dan merepotkan penyelesaian permasalahan penyelenggaraan pemilu.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan terkait analisis hasil pembahasan penulisan hukum ini adalah:

1. Peraturan perundang-undangan yang telah lebih dahulu diundangkan dan membahas segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan dengan pemilu yang sifatnya umum dapat dikodifikasi ke dalam suatu kitab undang-undang hukum pemilu, sehingga masyarakat luas dapat dengan mudah mengakses peraturan dalam penyelenggaraan pemilu. Hal ini bertujuan sebagai salah satu langkah pencerdasan masyarakat terhadap hal yang berkaitan dengan pemilu.

2. Menjadikan isu dan permasalahan dalam pengawasan menjadi isu krusial dalam rancangan undang-undang yang akan datang.

3. Menjadikan Badan Pengawas Pemilu sebagai lembaga yang memegang fungsi peradilan di dalam penyelesaian

permasalahan ataupun sengketa penyelenggaraan pemilu.

4. Memberikan fungsi pengawasan kepada masyarakat dengan memberikan fasilitas yang baik dan menghimpuni agar fungsi pengawasan dari masyarakat dapat berjalan dengan maksimal.

5. Mengikutsertakan segala lapisan masyarakat untuk bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Eksekutif) untuk membangun pondasi peraturan penyelenggaraan pemilu yang kuat dan kokoh.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Taufiqurrohman, Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum, (Jakarta, Kencana, 2011)
- Mahmodin, Mohammad Mahfud, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2007)
- Donald, Parulian, Menggugat Pemilu, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997)
- Noor, Juliansyah, Metodologi Penelitian, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011)
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI-Press, 1986)
- Dyah Ochtorina, dan A'an Efendi, Penelitian Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)



Hanitjo Soemitro, Roni, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)

Bawaslu, Masukan dan Tanggapan, (Jakarta: 2016)

B. Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

C. Website

<https://nasional.kompas.com/read/2018/06/27/23465241/bawaslu-proses-35-kasus-dugaan-politik-uang-di-pilkada-2018-terbanyak-di>