KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

SKRIPSI



Oleh :

NIKMAH ISNIANI

NIM : 12410009

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

Oleh :

NIKMAH ISNIANI

NIM : 12410009

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal **10 Januari 2018**

Yogyakarta, 10 Januari 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

(Prof.Dr.NI'MATUL HUDA,SH.,M.HUM)

NIP : 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 08 Februari 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 14 Februari 2018

Tim Penguji		Tanda Tangan
1. Ketua	: Prof. Dr. Ni'matul Huda., S.H.,M.Hum	.....
2. Anggota	: Sri Hastuti Puspitasari., S.H.,M.H	.....
3. Anggota	: Dr. Drs. H. Muntoha., S.H.,M.Hum	.....

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

(Dr. AUNUR RAHIM FAQIH.,S.H.,M.Hum)
NIK. 844100101

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Nikmah Isniani**

Nim : **12410009**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur *"penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"*
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 Januari 2018

Pembuat pernyataan



NIKMAH ISNIANI

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Nikmah Isniani
2. Tempat Lahir : Magetan
3. Tanggal Lahir : 7 Juni 1994
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jalan Kalimantan,Perumahan Citra Nirwana A-18, Sleman, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Samodra Nomor 86, RT.05 RW.03 Bulukerto, Magetan, Jawa Timur
8. Identitas Orang Tua/Wali :
   a. Nama Ayah : Suyanto
      Pekerjaan Ayah : Pensiunan PNS
   b. Nama Ibu : Mei Sugiartini SH
      Pekerjaan Ibu : PNS
9. Alamat Orang Tua : Jalan Samodra Nomor 86, RT.05 RW.03 Bulukerto, Magetan, Jawa Timur
10. Riwayat Pendidikan :
    a. SD : SD Negeri Magetan 4
    b. SLTP : SMPN 1 Magetan
    c. SLTA : SMAN 1 Magetan
11. Organisasi : a. UKM Basket Fakultas Hukum UII sebagai manajer (periode 2012-2013 dan 2013-2014)
    b. UKM Sanggar Terpidan Fakultas Hukum UII sebagai kepala bidang Pengembangan Sumber Daya Anggota (periode 2014-2015)
    c. Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum UII sebagai Wakil Bendahara Umum (peiode 2014-2015)
    d. Ikatan Alumni Magetan sebagai ketua (periode 2014-2015)
12. Prestasi : -
13. Hobby : Olahraga

Yogyakarta, 12 Januari 2018

Yang Bersangkutan,



(NIKMAH ISNIANI)
NIM. 12410009

MOTTO

"*La yukallifu Allahu nafsan illa wusAAaha*"

(QS. Al-Baqarah, 286)

Tidak ada hasil yang mengkhianati usaha

Man Jadda Wa Jadda

PERSEMBAHAN

Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus

Kepada :

Kedua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan doa, kasih sayang, pengorbanan, perjuangan, motivasi, dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan penulis.

(Suyanto & Mei Sugiartini)

Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini

Kepada :

- ✓ ***Bangsa dan Negaraku Indonesia...***
- ✓ ***Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...***
- ✓ ***Generasi Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan...***

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **"KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN BAWASLU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM".** Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang karena dialah yang mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman penuh ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, arahan, dan dukungan dari berbagai pihak dengan ketulusan, kasih sayang, dan semangat dalam memberikan bantuan kepada penulis. Atas hal tersebut, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan nikmat iman, nikmat ilmu dan nikmat kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
2. Kedua orang tua penulis, bapak Suyanto dan mama Mei Sugiartini SH tercinta yang tidak pernah sedetik pun terputus doanya untuk penulis, untuk semangat, kesabaran dan kasih sayang yang tidak pernah habis.

3. dr.Rahma Anindita selaku kakak penulis, yang selalu mengingatkan penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Prof.Dr.Ni'matul Huda SH.,M.Hum selaku dosen pembimbing yang telah dengan sabar membimbing penulis dan memberikan kasih sayang selayaknya ibu bagi penulis sehingga skripsi ini bisa selesai.
5. Allan Fatchan Gani SH.,MH yang telah membantu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini
6. Dr. Aunur Rahim Faqih SH.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Dewanta Aji Putra S.Pd yang telah sempat menemani dan memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga waktu dan pengorbanan yang telah diberikan akan digantikan dengan limpahan nikmat dan pahala dari Allah SWT.
8. Della, Putri, Arrif, Mbak Abel, Cak Iqbal, Cahyani Widi, Dio Fajar Sakti selaku sahabat terdekat penulis selama di Jogja. Terima kasih atas pertemanan dan persuadaraannya serta waktunya untuk mendengarkan keluh kesah penulis selama proses menyelesaikan skripsi ini.
9. Keluarga UKM Basket FH UII: Adha, Agi, Uta, Bryan, Sayuti, Yandi, Ramzy, Fino, Dul, Rio, Fawzy, Febrina, Alfin, Fatimah, Altaf, Diana, Aganita, Echi, Irfan, Dumas, Zelmi, Fadly, Bachty dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih telah diberi kesempatan belajar banyak hal dan kehangatan keluarganya
10. Keluarga Sanggar Terpidana FH UII : Mas Rahman, Mbak Winda, Cak Muhsin, Mas Adam, Mas Ikhsan, Mas Hendro, Mbak Wulan, Ardiansyah, Ikang, Maya, Putri, Rida, Cindut, Vira, Tiara, Rena, Gina, Natasya dll yang telah memberi kesempatan untuk menyalurkan minat penulis. Terima kasih atas pengalamannya dan pembelajarannya.
11. Mas Harry Setya Nugraha, Lintang Kinasih Wijayani, Khoiri Fitriana dan Catur Septiana. Terima kasih telah menerima, membimbing dan berjuang bersama penulis selama satu periode kepengurusan.

12. Dipo, Adi, Yayan, Nila, Mardho, Nadia, Nurul, Ghe, April, Mas Ishom, Indro, Bintang, Wisnu, Hakim, Damil, Ryan, Ayu, Yustika, Woro, Rizky, dan seluruh keluarga besar LEM FH UII 2014-2015. Terima kasih telah berjuang bersama-sama.
13. Teman-teman sekaligus saudara penulis Sekar, Puri, Mbak Kiki, Inug, Mbak Seza atas semangat dan kepeduliaannya kepada penulis meskipun terpisahkan oleh jarak.
14. Teman-teman KKN Unit 43: Shella, Aryo, Afif, Haidar, Dana, Dul, Mas Edo. Terima kasih atas pertemanannya dan semoga silaturahmi kita tetap terjaga.
15. Civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu kelancaran penulis selama menempuh studi.
16. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu per satu, yang telah memberikan bantuan kepada penulis sehingga penulis dapa menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih ada kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca akan penulis terima dengan senang hati. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 11 Januari 2018

(NIKMAH ISNIANI)

NIM. 12410009

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PENGAJUAN ii

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR iv

HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS v

HALAMAN CURRICULUM VITAE vii

MOTTO ix

HALAMAN PERSEMBAHAN x

KATA PENGANTAR xi

DAFTAR ISI xiv

ABSTRAKSI xvii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 6

C. Tujuan Penelitian 6

D. Tinjauan Pustaka 7

E. Metode Penelitian 15

F. Kerangka Skripsi 17

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM,PENGAWASAN PEMILU 19

A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi 19

1. Macam-macam Demokrasi 24

2. Demokrasi di Indonesia..... 26

B. Tinjauan Umum Pemilihan Umum 34

C. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Pemilu..... 45

BAB III ANALISIS KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILU DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM . 52

A. Kedudukan, Tugas , dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum..... 52

B. Kedudukan, Tugas , dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum 67

C. Tabel Perbandingan Kedudukan, Tugas dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum..... 77

BAB IV PENUTUP 87

A. KESIMPULAN 87

B. SARAN 91

C. **DAFTAR PUSTAKA** 91

ABSTRAKSI

Keberadaan lembaga pengawas pemilu semakin dirasa penting dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Bawaslu mempunyai peranan untuk mengawasi jalannya pemilu serta melakukan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi agar pemilihan umum dapat terselenggara secara jujur, adil dan berkualitas. Undang-undang terbaru yang mengatur mengenai kedudukan, tugas, serta kewenangan Bawaslu adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umu., Pengaturan Bawaslu mengalami perubahan jika dibandingkan dengan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum. Terdapat beberapa perubahan mengenai Bawaslu dalam kedua undang-undang ini baik itu tentang kedudukan, dan kewenangannya. Berdasarkan hal tersebut, maka muncul pertanyaan: pertama, bagaimana kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?; Kedua, bagaiamana kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum? Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Sumber data yang digunakan adalah sumber data berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data mengguakan studi pustaka. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan komparatif dan pendekatan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa: pertama, dalam pengaturan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 lebih kuat jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Bawaslu Provinsi yang sebelumnya ad hoc menjadi tetap. Tugas utama Bawaslu adalah pecegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Selain tugas utama tersebut, Bawaslu juga mempunyai beberapa tugas yang lainnya. Dalam menajalankan tugasnya tersebut Bawaslu mempunyai kewenangan menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undang, menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, menyelesaikan sengketa pemilu yang keputusannya bersifat final and binding, membentuk Bawaslu Provinsi, dan mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi. Kedua, pengaturan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum lebih luas dan lebih rinci jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Kedudukan Bawaslu diperkuat hingga tingkat Kabupaten/Kota dan berubah menjadi tetap. Tugas Bawaslu bertambah tidak hanya sekedar untuk mengawasi jalannya pemilihan umum namun juga bisa langsung melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu. Kewenangan Bawaslu juga bertambah yakni bisa memutus pelanggaran administrasi pemilu, berwenang untuk mendiskualifikasi peserta

pemilu yang terbukti melakukan politik uang. Bawaslu juga berwenang untuk memediasi bahkan mengajudikasi atau menyelenggarakan pengadilan secara mandiri terhadap sengketa pemilu.

Kata kunci: Bawaslu, kedudukan, tugas, wewenang

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pemilihan umum merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia. Sebagai salah satu bentuk demokrasi, pemilu harus terselenggara dengan memenuhi prinsip langsung, umum, bersih, jujur dan adil. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali." Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 juga telah mengatur bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasonal, tetap dan mandiri. Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat pasal 22 E UUD 1945 tersebut dibentuklah sebuah Komisi Pemilihan Umum yang mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pemilu.

KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu memiliki sifat nasional, tetap dan mandiri. Keberadaan KPU sebagai salah satu lembaga negara independen di Indonesia sangat penting. KPU harus bersifat mandiri atau independen karena sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU harus bersifat netral, tidak diintervensi oleh kepentingan politik atau golongan tertentu. Kemandirian KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu mempunya peran yang penting untuk mencapai tujuan pemilu yang demokratis.

Selain keindependensian dari KPU, kriteria demokratis dalam hal penyelenggaraan pemilu juga ditentukan dengan keindependensian lembaga pengawasnya. Keberadaan lembaga pengawas ini untuk mengawasi jalannya pemilu agar tidak terjadi kecurangan dan pelanggaran. Pengawas pemilu pertama kali muncul ada tahun 1982 yang dikenal dengan panitia pengawas pelaksanaan pemilu (Panwaslak). Namun posisi panwaslak dalam struktur penyelenggara pemilu masih belum jelas. Panwaslak harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan umum (pada saat itu bernama Lembaga Pemilihan Umum) sesuai dengan tingkatanya.[1] Hal ini memperlihatkan bahwa posisi panwaslak masih diawasi oleh lembaga yang menanunginya. Baru pada tahun 1999 lembaga pengawasan pemilu bisa dikatakan mandiri. Lembaga pengawas pemilu atau yang disebut dengan panwas dalam menjalankan tugas dan kewenagannya tidak bertanggung jawab terhadap KPU. Panwas sendiri masih bersifat *ad hoc.* Namun dalam praktiknya di lapangan, keberadaan panitia pengawas ini belum bisa bekerja secara efektif dikarenakan banyak faktor penghambat.

Pasca reformasi, keberadaan lembaga pengawas pemilu ini semakin dianggap penting untuk menjamin kualitas pelaksanaan pemilu. Undang-undang yang mengatur perubahan tentang panitia pengawas pemilihan umum adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Kemudian muncul lagi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengubah Panwaslu menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Namun

[1] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*,Kencana,Jakarta,2017,hlm.61

setelah diundangkanya UU 22 Tahun 2007 ini, muncul perdebatan mengenai kelembagaan bawaslu yang tidak disebutkan dalam pasal 22E UUD 1945 yang kemudin diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 memberikan kepastian akan permasalahan diatas. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menilai bahwa fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.[2]

Penyelenggaraan pemilu tahun 2014 yang lalu berpedoman pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu. Undang-undang ini sendiri berpedoman pada putusan Mahkamah Konstitusi No 11/PUU-VIII/2010. Pasal 1 angka 5 UU No. 15 Tahun 2011 menyatakan bahwa

> Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis.[3]

Dari pasal 1 angka 5 ini dapat dikatakan bahwa posisi Bawaslu semakin jelas dalam posisinya sebagai penyelenggara pemilu. Undang-undang No. 15 Tahun 2011 memperkuat kedudukan bawaslu. Beberapa pasal mengatur

[2] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu,hlm. 111-112.

[3] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

tentang kewenangan dan tugas bawaslu diantaranya yaitu, Pasal 69 ayat (2) mengatur Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa pemilu yang sempat dihapuskan dalam UU No. 22 Tahun 2007 dikembalikan kembali kepada Bawaslu.

Meskipun UU No. 15 Tahun 2011 telah menguatkan posisi Bawaslu dengan peraturan yang lebih rinci dan meluas tentang tugas dan kewenangannya, namun fakta dilapangan memperlihatkan belum maksimalnya pengawasan oleh Bawaslu. Belum maksimalnya pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu terlihat pada saat proses pelaksanaan pemilu 2014. Berdasarkan data dari Perludem, terdapat peningkatan kasus PHPU ke Mahkamah Konstitusi. Terdapat 902 kasus yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi pada saat pelaksanaan pemilu 2014. Alasan diajukannya PHPU ini karena dugaan adanya pelanggaran pada saat proses pemilu.[4] Beberapa bentuk kecurangan tersebut seperti penggembosan dan penggelembungan suara (59%), kesalahan penghitungan suara (29%), manajemen penyelenggaraan pemilu (7%), netralitas penyelenggara (3%) dll.[5]

Beberapa temuan kasus pelanggaran pemilu juga memperlihatkan ketidakmaksimalan Bawaslu dalam menjalankan tugasnya. Beberapa kasus tersebut seperti pelanggaran kampanye diluar jadwal yang dilakukan melalui salah satu televisi nasional. Atas laporan tersebut, Bawaslu mengeluarkan status laporan Iklan Golkar merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu

[4] Veri Junaidi,*Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu:Potret Pemilu Dalam Sengketa*,dalam Jurnal Perludem edisi 7,2015,hlm.58

[5] *Ibid*,hlm.60

yang kemudian dilimpahkan ke Mabes Polri, namun pihak Mabes Polri mengeleuarkan SP3 atas laporan tersebut.[6] Kasus selanjutnya adalah pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai undang-undang dan peratura KPU. Meskipun telah dilakukan penindakan secara responsuf dengan pencabutan alat peraga, namun tidak adanya sanksi tegas bagi caleg yang melanggar tidak menimbulkan efek jera.[7] Pelanggaran tindak pidana pemilu berupa politik uang menjadi temuan kasus selajutnya, dimana atas kasus ini tidak ada kabar informasi tindak lanjut dari Bawaslu tentang laporan tersebut.[8] Data diatas menjadi acuan dasar untuk menilai bahwa Bawaslu belum mampu melaksanakan pengawasan secara efektif dan juga belum bisa secara maksimal melakukan penindakan atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama masa pemilu berlangsung.

Belum maksimalnya pengawasan dan penindakan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu dikhawatirkan akan mempunyai dampak yang buruk. Sebagai lembaga penyelenggara dan juga pengawas pemilu, ketidakefektifitasan kinerja Bawaslu akan mempengaruhi hasil pemilu, sehingga pemilu yang demokratis tidak tercapai. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Bawaslu dalam menjalankan tugas dan kewenanganya perlu menjadi catatan penting untuk diperbaiki.

Menjelang pilkada serentak 2018 dan pemilu 2019 rancangan undang-undang pemilu mulai dibahas kembali oleh DPR dan pemerintah yang

[6] Tigor Hutapea,*Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu: Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu*, dalam Jurnal Perludem edisi 7,2015,hlm.74
[7] *Ibid*,hlm.77
[8] *Ibid*,hlm.78

kemudian melahirkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam UU No.7 Tahun 2017 ini kedudukan Bawaslu semakin diperkuat dengan beberapa perubahan aturan. Beberapa perubahan tersebut antara lain yaitu penambahan jumlah anggota Bawaslu, perluasan kewenangan Bawaslu. Mengingat bahwa tahun 2018 dan 2019 merupakan tahun pemilu dan dengan melihat sejarah pemilu Indonesia yang masih banyak terjadi pelanggaran tentunya peraturan baru tentang Bawaslu yang terdapat dalam UU No.7 Tahun 2017 ini akan mempengaruhi kinerja Bawaslu kedepannya yang diharapkan akan lebih baik jika dibandingkan dengan aturan sebelumnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?
2. Bagaimana kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui:

1. Kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
2. Kedudukan, tugas dan kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Demokrasi

Secara etimologis demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos*. *Demos* berarti rakyat dan *kratos* berarti pemerintahan. Abraham Lincoln memberikan definisi singkat mengenai demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dari definisi demokrasi yang disampaikan oleh Lincoln tersebut dapat terlihat begitu sentralnya posisi rakyat dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pemerintah dituntut untuk mengedepankan kesejahteraan dan kepentingan rakyat. Konsep demokrasi sendiri lahir pada abad ke-6 sampai ke-3 SM di zaman Yunani Kuno Di zaman yunani kuno ini sistem demokrasi yang digunakan adalah demokrasi langsung *(direct democratie)* yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.[9]

Memasuki abad pertengahan, demokrasi pada zaman Yunani Kuno ini hilang seiring dengan kemenangan bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa atas bangsa Romawi. Masyarakat pada zaman abad pertengahan ini terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama.[10] Hal ini karena perebutan kekuasaan oleh para bangsawan dan juga posisi Paus serta pemimpin agama yang sangat menguasai aspek kehidupan masyarakat.

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang

[9] Ni'matul Huda,*Op Cit*, hlm.1
[10] Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,*Rineka Cipta,Jakarta,2003,hlm.23

modern.[11] Hal ini membawa perubahan besar terhadap kehidupan masyarakata Eropa Barat untuk mempersiapakan diri menghadapi zaman yang lebih modern. Perubahan ini ditandai dengan *"Renaissance"* dan *"Reformasi"*. *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusateraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan disisihkan.[12] *Renaissance* mengakibatkan munculnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik dibidang spirituil dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik.[13]

Seiring berjalannya waktu dan berkembangnya zaman muncul istilah demokrasi yang beragam. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional dan sebagainya.[14] Dalam praktiknya demokrasi dibedakan menjadi dua yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung adalah sistem demokrasi dimana warga berperan aktif atau ikut serta secara langsung dalam hal pengambilan kebijakan negara. sedangkan demokrasi perwakilan adalah sistem demokrasi dimana warga tidak secara langsung melibatkkan dirinya dalam pengambilan kebijakan negara namun mewakilkannya kepada pimpinan atau pejabat yang mereka pilih melalui pemilihan umum.

---

[11] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review,*UII Press,Yogyakarta, 2005,hlm. 11

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid.*

[14] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*,Gramedia,Jakarta,2008,hlm. 105

Memasuki abad ke 20 dan berakhirnya perang dunia II bisa dikatakan era dimana banyak muncul negara yang mendeklarasikan negaranya menganut demokrasi. Fenomena ini seakan menjadi bukti bahwa demokrasi dianggap sebagai sistem ketatanegaraan paling baik. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada awal tahun 1950-an yang menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.[15] Menurut Lyphard sebuah negara dapat dikatakan demokrasi harus memenuhi unsur-unsur berikut :[16]

1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
7) Terdapat berbagai sumber informasi;
8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan rakyat.

Unsur-unsur diatas kemudian diwujudkan dalam sebuah betuk kelembagaan yang menerapkan prinsip atau nilai-nilai demokrasi yang kemudian sistem ini dinamakan demokrasi prosedural. Salah satu hal yang menonjol dari demokrasi prosedural yaitu pemilu sebagai wadah untuk masyarakat bisa ikut berperan aktif dalam hal pelaksanaan pemerintahan, baik itu melibatkan diri secara langsung atau memilih wakilnya untuk mengisi posisi di pemerintahan.

[15] Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm 13

[16] Harry Setya Nugraha,"*Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*",Jurnal Hukum Ius Quia Iustum,Vol 22, No.3: Juli 2015,hlm 425

2. Pemilihan Umum

Salah satu wujud nyata dari demokrasi yaitu adanya pemilihan umum. Pemilu merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama demokrasi.[17] Dalam *International Commision of Jurist, Bangkok 1965* merusmuskan bahwa "penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan slaah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law*."[18] Dari hal ini dapat dikatakan bahwa sebuah negara yang menganut sistem demokrasi harus melaksanakan pemilu. Pemilu meruapakan cara rakyat untuk berpartsipasi secara langsung dalam kehidupan bernegara. Rakyat akan memilih wakil-wakilnya yang akan menjadi pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif di tingkat daerah dan juga pusat. Sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat pelaksanaan pemilu harus dilaksankan secara langsung, umum, bersih, jujur dan adil untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang sah, adil dan melaksanakan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Tujuan penyelenggaraan pemilu ada empat, yaitu :[19]

a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;

---

[17] Titik Triwulan Tutik,*Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*,Kencana,Jakarta,2010,hlm.329

[18] Didik Supriono,"*Menggagas Sistem Pemilu di Indonesia*",Jurnal Konstitusi,Vol II,No.1 Tahun 2019,hlm.10 dalam http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf diakses tanggal 2 Oktober 2017

[19] Jimly Asshiddiqie,*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*,Jakarta,Rajawali Pers,2016,hlm.418.

b. Untuk memungkinan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Indonesia yang juga menganut sistem demokrasi juga meletakkan pemilu sebagai salah satu elemen pelaksanaan demokrasi. Pasal 22E UUD 1945 menjadi pijakan aturan tentang pemilu di Indonesia yang berbunyi:

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri
(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Selain pasal 22 E UUD 1945, ketentuan lain yang mengatur tentang pemilu juga dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi : "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Pasal ini memperluas pemilu dimana tidak hanya sebatas untuk memilih Presiden dan wakil presiden serta anggota legislatif namun juga memilih kepala daerah.

Pelaksanaan pemilu setiap lima tahun sekali sesuai yang tercantum dalam pasal 22 E ayat (1) menunjukan bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan secara berkala. Hal ini disebabkan seiring berjalanya waktu kehidupan masyarakat mengalami perubahan. Perubahan itu bisa terjadi karena banyak faktor baik itu

faktor intern maupun ekstern yang secara tidak langsung akan mengunah pandangan dan aspirasi masyarakat tentang kebijakan negara. Maka dari itu pemilihan umum dilaksanakan secara berkala agar terjadi pergantian kepemimpinan negara yang dapat mengikuti perubahan yang terjadi agar aspirasi dan juga kebutuhan warga negara terpenuhi.

Pelaksanaan pemilu tidak hanya penting bagi masyarakat yang akan memilih wakilnya ataupun sebaliknya. Pemilu juga menjadi penting bagi partai politik. Pemilu sebagai saran perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus merupakan arena kompetisi yang paling adil bagi partai politik, sejauh mana telah melaksanakan fungs dan peran serta tanggung jawabn atas kinerjanya kepada rakyat yang memilihnya.[20]

Untuk melaksanakan pemilu yang demokratis ada beberapa syarat yang harus terpenuhi antara lain:[21]

1) Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua wara negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu;
2) Ada keleluasaan untuk membentuk "tempat penampungan" bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilu yang mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikkan perkembangan real aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan prinsip ini;
3) Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis;
4) Ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan;
5) Ada komite atau panitia pemilihan yang indpenden
6) Ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat;
7) Penghitungan suara yang jujur;

[20] Didik Supriono,*Op Cit*..,hlm.11
[21] Harry Setya Nugraha,*Op Cit*..,hlm.426

8) Netralis birokrasi.

Di Indonesia pelaksanaan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Keberadaan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu ini juga telah diatur dalam pasal 22 E UUD 1945. Dalam pasal 22 E UUD 1945 menyatakan bahwa KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa KPU merupakan lembaga independen.

3. Pengawasan Pemilu

Sebagai salah satu bentuk nyata dari pelaksanaan demokrasi, pemilu seyogyanya haruslah berjalan secara demokratis pula. Pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak hanya tentang bagaimana lembaga pelaksana pemilu dalam hal ini KPU dapat menyelenggarakan pemilu bisa lancar dan sukses sampai tahap akhir, namun ada hal lain yang juga tidak kalah pentingnya. Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom.[22] Pengawasan diperlukan untuk mengurangi kecurangan yang terjadi baik sebelum maupun selama pelaksanaan pemilu.

Ciri-ciri utama pengawas Pemilu/Pilkada yang independen yaitu:[23] (i) dibentuk berdasarkan perintah kostitusi atau undang-undang; (ii) tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu; (iii) bertanggungjawab kepada parlemen; (iv) menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu/pilkada; (v) memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan (vi) memahami tata cara penyelenggaraan Pemilu/Pilkada.

Keberadaan pengawas pemilu dirasa sangat penting karena sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia yang masih terdapat banyak kecurangan.

[22] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataan Demokrasi...Op.Cit* hlm.107
[23] *Ibid*,hlm.108

Keindependensian pengawas pemilu menjadi sebuah keharusan karena sebagai lembaga penyelenggara pemilu harus terbebas dari intervensi pihak-pihak atau golongan yang berkepentingan sehingga hasil pemilu dapat menghasilkan pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaanya lembaga pengawas pemilu akan dapat berfungsi secara efektiif manakala:

(i) posisi lembaga itu independen; (ii) memiliki kewenangan yang cukup; (iii) memiliki personal yang cukup; (iv) memiliki kesempatan yang cukup.[24]

Jika melihat dari sejarah, pengawas pemilu sudah ada ketika pemilu 1982. Namun selama pelaksanaan pemilu tahun 1982 hingga 1998, keberadaan panitia pengawas tidak bisa dikatakan independen karena masih harus bertanggung jawab kepada pemerintah. Selain itu kewenangan panitia pengawas juga belum diatur secara jelas, rinci dan memadai. Hal ini berakibat tidak efektifnya langkah pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu.

Pasca reformasi, keberadaan pengawas pemilu mulai dianggap penting dalam struktur kelembagaan. Hal ini diikuti dengan perubahan Undang-undang tentang pemilihan umum. Undang-undang No. 12 tahun 2003 menjadi awal dalam penguatan lembaga pengawas pemilu. UU tersebut menegaskan untuk melakukan pengawasan Pemilu dibentuk Panwaslu Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota hingga kecamatan. Berdasarkan ketetapan UU No. 22 Tahun

[24] *Ibid*,hlm.109

2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 70, nama Panwaslu diubah menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).[25]

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian perbandingan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

b. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

[25] *Ibid,* hlm.110

1) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi;
2) Jurnal; dan
3) Artikel dan berita-berita di internet.

c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari :
1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
2) Kamus istilah hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melalui studi pustaka, yaitu dengan mempelajari dan mengkaji buku-buku, jurnal dan artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan komparatif dan pendekatan perundang-undangan. Pendeketan komparatif ini dipilih karena penulis melakukan perbandingan terhadap dua UU yaitu UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penulis melakukan juga analisis dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan terhadap penelitian yang dilakukan.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang

didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Bahan hukum yang diperoleh dari peneltian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari :

BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II menguraikan landasan teoritik yaitu mengulas apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam Bab I yang kemudian dijabarkan ke dalam 2 (dua) sub bab yaitu tinjauan umum tentang demokrasi, pemilihan umum dan pengawasan

BAB III akan menjelaskan tentang kedudukan Bawaslu dan analisis pembahasan yang meliputi hasil perbandingan mengenai perbedaan kedudukanserta kewenangan yang dimiliki Bawaslu di dalam dua Undang-

Undang yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

BAB IV yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI,PEMILIHAN UMUM DAN PENGAWASAN PEMILIHAN UMUM

A. PENGERTIAN DEMOKRASI

Demokrasi berasal dari dua kata Yunani yaitu *demos* dan *kratos. Demos* berarti rakyat dan *kratos* berarti pemerintahan. Abraham Lincoln memberikan pengertian tentang demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. R. Kranenburg memaknai *demos* dan *kratos* sebagai cara memerintah oleh rakyat.[26] Rakyat menempati posisi penting dalam kehidupan bernegara. Pelaksanaan negara harus berdasarkan kehendak rakyat. Pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam kebijaksanaan negara yang menentukan kehidupan rakyat.[27]

Menurut J.J Rousseau yang dimaksud dengan rakyat adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum.[28]

Membicarakan demokrasi mengharuskan kita melihat pada sejarah dan perkembangan demokrasi itu sendiri. Konsep tentang demokrasi pertama kali

[26] *Ibid*,hlm.2
[27] Mahfud MD,*Demokrasi dan Konstitusi...Op.Cit*,hlm.19
[28] Soehino,*Ilmu Negara*,Liberty,Yogyakarta,2005,hlm.160

muncul pada zaman Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 SM. Pelaksanaan demokrasi pada zaman Yunani Kuno ini digambarkan dengan bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.[29] Demokrasi yang seperti ini adalah demokrasi langsung (*direct democracy*). Pelaksanaan demokrasi langsung pada zaman Yunani Kuno ini berjalan secara efektif karena dilaksanakan secara sederhana, mengingat wilayahnya yang tidak terlalu luas dan jumlah penduduk yang tidak terlalu banyak, dan hanya warga resmi lah yang menjalankan ketentuan-ketentuan demokrasi.

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu.[30] Dalam hal ini contoh yang digunakan adalah kebebasan politik. Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut:[31]

> *A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*
>
> Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan

[29] Miriam Budiardjo,*Dasar-dasar ilmu politik...Op.Cit,*hlm.109
[30] Thalhah,*Demokrasi dan Negara Hukum,*Kreasi Total Media,Yogyakarta,2008,hlm.4
[31] Miriam Budiardjo,*Dasar-dasar... op.cit,*hlm.117

atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Pengertian di atas menjelaskan poin-poin demokrasi sebagai sistem politik.

Aristoles memberikan ciri-ciri demokrasi, sebagai berikut:[32]

a. Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
b. Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing-masing pada gilirannya untuk semua;
c. Jabatan diiisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau keterampilan;
d. Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
e. Orang yang sama tidak akan menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal berhubungan dengan keadaan perang;
f. Masa jabatan yang sesingkat mungkin;
g. Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal penting dan dalam tingkat yang tertinggi seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;
h. Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
i. Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan adalah sama besarnya sebagaimana warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;
j. Karena kelahiran, kekayaan, dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarki, dengan demikian, hal yang sebaliknya, yaitu: dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar, adalah ciri dari demokrasi;
k. Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

Seiring berjalannya waktu, pengertian mengenai demokrasi banyak bermunculan. Sesuai dengan apa yang disampaikan UNESCO bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguos* atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidaktentuan.[33] Namun dari sekian

[32] Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif*,The Phinisi Press,Yogyakarta,2017,hlm.14-15

[33] *Ibid*

banyak pengertian dan pemikiran mengenai demokorasi, ada dua kelompok aliran penting dalam demokrasi yaitu kelompok demokrasi konstitusional dan satu kelompok lain yang mengatakan dirinya demokrasi namun berpijakan pada komunisme. Perbedaan kedua kelompok aliran ini adalah demokrasi konstitusional membatasi kekuasaaan pemeritahan dan tunduk pada rule of law, sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya pada komunisme tidak membatasi kekuasaan pemerintah dan bersifat totaliter. Secara umum prinsip-prinsip demokrasi demokrasi adalah sebagai berikut:[34]

1. Adanya pembagian kekuasaan
2. Adanya pemilihan umum yang bebas
3. Adanya manajemen yang terbuka
4. Adanya kebebasan individu
5. Adanya peradilan yang bebas
6. Adanya pengakuan hak minoritas
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum
8. Adanya pers yang bebas
9. Adanya beberapa partai politik
10. Adanya musyawarah
11. Adanya persetujuan
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara
15. Adanya perlindungan hak asasi
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas
17. Adanya persaingan keahlian
18. Adanya mekanisme politk
19. Adanya kebebasan kebijakan negara
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, terjadi fenomena dimana banyak negara yang menjadikan demokrasi sebagai dasar hidup bernegaranya. Fenomena ini seakan mengisyaratkan bahwa demokrasi merupakan sistem

[34] Inu Kencana Syafiie,*Pengantar Ilmu Pemerintahan*,Refika Aditama, Bandung,2010,hlm. 136

terbaik. Hal ini sesuai dengan laporan studi UNESCO yang menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak "demokrasi" sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.[35] Alasan atau pertimbangan dipilihnya demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang terbaik sehingga digunakan sebagai dasar kehidupan oleh banyak negara didasari oleh hal-hal berikut:[36]

a. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
b. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi waga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
c. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;
d. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
e. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
f. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
g. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
h. Demokrasi membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif lebih tinggi;
i. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya;dan
j. Demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Menurut Liyphard sebuah negara dapat dikatakan demokrasi jika memenuhi unsur-unsur berikut:[37]

1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;

[35] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataan Demokrasi....op.cit.*,hlm.13

[36] Mukhtie Fajar,*Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*,Setara Press,Malang,2013,hlm.26

[37] Harry Setya Nugraha,"*Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi...Loc.cit.*,hlm 425

4) Ada kesempatan untuk dipilih atu menduduki beragai jabatan pemerintah atau negara;
5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6) Ada pemilihan bebas dan jujur;
7) Terdapat berbagai sumber informasi;
8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Pelaksanaan demokrasi di setiap negara bisa berbeda, tergantung bagaimana negara tersebut memberikan keleluasaan hak dan kewajiban kepada warganya untuk ikut dalam menjalankan pemerintahan.

1. Macam-macam Demokrasi

Seiring berjalannya waktu dan berkembangnya zaman, demokrasi pun mengalami perkembangan sehingga banyak menimbulkan variasi. Perkembangan ini disebabkan karena demokrasi sebagai salah satu sistem politik dimana didalamnya terdapat aktor-aktor politik yang dengan caranya memaknai demokrasi untuk kemudian dikaitkan dengan sejarah, kultur dan kepentingan mereka.

Model-model demokrasi yang berkembang didasarkan oleh beberapa prinsip antara lain yaitu prinsip historis dan juga prinsip ideologis. Demokrasi yang digolongkan pada prinsip historis lebih menekankan kepada bagaimana cara masyarakat menyampaikan pendapatnya atau melalui saluran aspirasi yang seperti apa. Pada prinsip historis ini demokrasi dibagi menjadi dua yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung.

Demokrasi langsung ini sesuai dengan apa yang telah dilaksanakan masyarakat Atena pada zaman Yunani Kuno. Mekanisme penyampaian pendapat oleh masyarakat dilakukan dengan cara menghadiri rapat-rapat yang

diadakan oleh pemerintah sehingga dalam kesempatan tersebut masyarakat dapat menyalurkan pendapatnya yang kemudian akan dituangkan dalam bentuk undang-undang yang mengikat.[38]

Demokrasi tidak langsung atau biasanya disebut dengan demokrasi perwakilan adalah sistem demokrasi dimana rakyat diberikan hak namun menyerahkannya kepada wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan negara. Demokrasi perwakilan ini muncul akibat dari semakin bertambahnya populasi penduduk dengan luas wilayah negara yang besar dimana ada keterbatasan fasilitas sehingga susah untuk menghimpun seluruh warga negara untuk menyampaikan aspirasinya.[39]

Dalam prinsip ideologis, demokrasi dapat digolongkan dalam beberapa golongan berdasarkan pandangan hidup atau ideologi yang dianut oleh negara tersebut. Demokrasi dalam prinsip ideologis yaitu:[40]

a. Demokrasi individual
   Demokrasi individual ini hampir sama dengan demokrasi langsung yang pernah dilaksanakan di Atena Yunani, yang mana didasarkan pada paham individualisme
b. Demokrasi Liberal
   Demokrasi ini didasarkan pada paham liberalisme dimana hak warga negara dominan dalam demokrasi ini. Dalam demokrasi liberal kekuasaan pemerintah terbatas, tidak banyak ikut campur urusan kehidupan masayarakat.
c. Demokrasi Rakyat
   Demokrasi ini didasarkan pada paham sosialisme atau paham komunisme. Kedua paham ini megutamakan kepentingan negara/komune dan mengabaiakan kepentingan komune. Berbeda dengan demokrasi liberal, meskipun bernamakan demokrasi rakyat namun dominasi pemerintah lah yang terlihat. Pemerintah memiliki kekuasaan yang tak terbatas yang mana mengabaiakan aspirasi rakyat.

[38] M.Taopan,*Demokrasi Pancasila Analisa Konsepsial Aplikatif*,Sinar Grafika,Jakarta,hlm.29
[39] *Ibid*
[40] *Ibid*

d. Demokrasi Pancasila
   Demokrasi ini berdasarkan pada falsafah negara Indonesia, dimana Pancasila yang menjadi dasarnya. Pelaksanaan dari demokrasi Pancasila ini mengutamakan musyawarah mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat.

2. Demokrasi di Indonesia

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, para pendiri bangsa Indonesia menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham atau ajaran demokrasi yang ditetapkan melalui UUD 1945. Dianutnya paham demokrasi secara langsung dan kedaulatan berada ditangan rakyat. Demokrasi sebagai sistem pemerintah dari rakyat, yang berarti rakyat sebagai asal mula kekuasaan negara sehingga rakyat harus ikut serta dalam pemerintahan untuk mewujudkan cita-citanya. Pemerintahan ini harus berdiri dan berjalan sesuai dengan filsafat hidup masyarakat. Di Indonesia, Pancasila lah menjadi filsafat hidup masyarakatnya sehingga demokrasi yang digunakan yaitu Demokrasi Pancasila.

Sejak Proklamasi 1945 perkembangan demokrasi Indonesia mengalami pasang surut dalam perjalanannya. Wilayah Indonesia yang luas dan terdiri dari berbagai macam suku, adat dan budaya yang beraneka ragam, mengharuskan adanya peningkatan kehidupan ekonomi dan peningkatan kehidupan sosial politik. Pemenuhan kebutuhan kehidupan rakyat ini dilaksanakan melalui sistem politik dimana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nation building* denga pasrtisipasi rakyat untuk mencegah timbulnya diktator. Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam

mewujudkan demokrasi politik di Indonesia.[41] Mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan.[42]

Dalam perkembangannya, demokrasi di Indonesia dibagi dalam empat masa, yaitu:

a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959)

Dalam masa ini demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan oleh karena itu dinamakan Demokrasi Parlementer. Demokrasi parlementer ini dimulai sebulan setelah proklamasi yang kemudian diperkuat dalam UUD 1950. Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri atas presiden sebagai kepala negara konstitusional (*constitutional head*) dan menteri-menterinya mempunyai tanggung jawab politik.[43]

Pada masa demokrasi parlementer ini telah lahir partai-partai politik yang mana partai-partai politik ini memainkan peran sentral dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Fragmentasi partai politik ini kemudian memunculkan koalisi antara partai besar dan partai kecil. Namun, keberadaan koalisi ini kurang mantap dan partai dalam koalisi ini bisa menarik dukungannya sewaktu-waktu. Hal ini menyebabkan kabinet sering kali tidak bertahan lama karena terdapat perpecahan dalam koalisi itu sendiri.[44]

---

[41] Afan Gaffar,*Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*,Pustaka Pelajar,Yogyakarta,2000,hlm.10

[42] *Ibid*

[43] Miriam Budiardjo,*Dasar-dasar... op.cit.*,hlm.128

[44] *Ibid*

Partai-partai oposisi pun tidak bisa memberikan ide-ide atau saran yang konstruktif namun hanya menonjolkan pada hal-hal negatif dari posisinya sebagai partai oposisi. Hal-hal seperti ini menyebabkan keadaan nasional menjadi tidak stabil. Melihat hal ini dan dipengaruhi oleh dorongan beberapa pihak, Presiden Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden yang menentukan berlakunya kembali UUD 1945. Dengan berlakunya Dekrit Presiden ini maka demokrasi parlementer pun berakhir.[45]

b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965)

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan Demokrasi Terpimpin. Roeslan Abdul Gani menjelaskan bahwa yang dimaksud Demokrasi Terpimpin adalah"... yang memimpin bukanlah seseorang, melainkan suatu cita-cita revolusi kita, yang terkenal sebagai dasar negara kita, yakni Pancasila. Jadi, yang memimpin adalah Pancasila."[46]

Dalam pidatonya pada 17 Agustus 1959, Presiden Soekarno menjelaskan butir-butir pokok demkrasi terpimpin dalam dua kategori: (1) setiap orang diwajibkan untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat dan negara. (2) setiap orang mendapat penghidupan layak dalam masyarakat bangsa dan negara.[47] Dalam demokrasi terpimpin ini tidak mengenal adanya prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat, melainkan musyawarah mufakat. Pelaksanaan demokrasi terpimpim pada dasarnya mewajibkan kepada setiap negara untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat,

[45] *Ibid*,hlm.129

[46] A.Muchtar Ghazali Abdul Majid,*Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Remaja Rosdakarya, Bandung,2016,hlm.148

[47] *Ibid*

bangsa dan negara.[48] Namun dalam pelaksanaanya, konsep Demokrasi Terpimpin mengalami penyimpangan yang jauh. Hal ini bisa dilhat dari adanya dominasi presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.[49]

Permasalahan lain dalam pelaksanaan demokrasi terpimpin ini yaitu dengan adanya penyimpangan terhadap UUD 1945. UUD 1945 mengatur bahwa Presiden diberi kesempatan untuk bertahan selama lima tahun, namun TAP MPRS No. III/1963 yang mengangkat Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup membatalkan hal tersebut.[50] Fakta yang lain yaitu, pada tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.[51] Dominasi Presiden juga terlihat dengan tidak adanya *check and balances* legislatif dan eksekutif.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan konsep demokrasi terpimpin, maka pada waktu itu Presiden Soekarno membentuk Front Nasional untuk menghindarkan ketegangan antar partai politik. Namun keberadaan Front Nasional ini dimanfaatkan oleh pihak komunis untuk melaksanakan taktik Komunisme Internasional. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang

[48] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu Politik*,Ctk. Kedua,Rajawali Press,Jakarta,2017,hlm.88
[49] *Ibid*,hlm.149
[50] Miriam Budiarjo,*Dasar-dasar..., op.cit.*,hlm.129
[51] A.Muchtar Ghazali Abdul Majid,*Pendidikan... op.cit*,hlm.149

di bredel. Munculnya G 30 S/PKI menjadi akhir dari masa demorkrasi terpimpin ini.

c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998)

Seiring jatuhnya rezim orde lama yang dipimpin oleh Presiden Soekarno muncul Demokrasi Pancasila. Kemunculan dari demokrasi Pancasila ini sebagai pengganti dari pelaksanaan demokrasi terpimpin yang bertentangan dengan Pancasila. Landasan formal dari periode ini ialah Pancasila, UUD 1945 serta Ketetapan-Ketetapan MPRS.[52] Demokrasi Pancasila itu sendiri adalah demokrasi berdasarkan kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran. Kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.[53]

Kesalahan-kesalahan pada pelaksanaan Demokrasi terpimpin yang lalu, di masa demokrasi Pancasila ini dikoreksi kembali. Jabatan seumur hidup presiden yang diatur dalam TAP MPRS No. III/1963 dibatalkan. Ditetapkannya kembali asas kebebasan badan-badan pengadilan. Dewan Perwakilan rakyat Gotong Royong diberikan hak kontrol selain itu peraturan DPR Gotong Royong juga meniadakan pasal yang memberi kewenangan kepada Presiden jika tidak terjadi mufakat antar badan legislatif. Pemimpinnya tidak lagi mempunyai status menteri. ABRI mempunyai landasan konstitusional yang lebih formal. Kebebasan lebih luas diberikan kepada

[52] Miriam Budiarjo,*Dasar-dasar..., op cit,*hlm.130
[53] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu....op.cit,*hlm.90

lembaga pers untuk menyatakan pendapatnya.[54] Hal-hal di atas bertujuan agar Demokrasi Pancasila atau yang biasa disebut orde baru dapat membenahi kekurangan pada zaman orde lama, utamanya mengenai hancurnya sistem demokrasi dan jatuhnya ekonomi nasional.

Meskipun telah dilakukan koreksi sedemikian rupa atas kekurangan pada demokrasi terpimpin yang terdahulu, namun dalam pelaksanaanya, Orde Baru ini pun juga mempunyai kekurangan. Pada masa ini, kekuasaaan kembali terpusat pada Presiden. Presiden Soeharto menjadi sosok yang sangat dominan dalam pelaksanaan politik Indonesia. Hal ini didukung dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia pada saat itu. Dukungan dari ABRI pun juga menjadi salah satu faktor pendukung.

Hal yang mencolok pada masa orde baru yang berkaitan dengan demokrasi adalah, prinsip monoloyalitas yang mengharuskan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memilih Partai Golongan Karya dalam setiap pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilu dalam masa ini sebenarnya sudah berjalan baik dan konsekuen setiap lima tahun sekali, namun dalam pelaksanaanya tidak diikuti dengan mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi. Semua partai politik selain Golkar dipersulit dalam proses pemilu. Sehingga dapat dipastikan bahwa Golkar yang akan keluar sebagai pemenang pemilu.[55]

Dominasi Presiden Soeharto mengakibatkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) berkembang pesat. Tidak adanya isntitusi/lembaga yang melakukan pengawasan kepada Presiden menyebabkan adaya penyalahgunaan

[54] Miriam Budiarjo,*Dasar-dasar..., op.cit*,hlm.131
[55] *Ibid*,hlm.132

kekuasaan (*abuse of power*). Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah disinyalir mempunyai tujuan lain untuk mengutungkan kroni presiden.

Demokrasi Pancasila pada rezim ini bisa dikatakan hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praktik. Sebab dalam rezim ini, sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi. Jika dilihat secara keseluruhan, ciri yang menonjol pada masa Orde Baru ini adalah:[56]

a) Dominanya peranan ABRI;
b) Birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik;
c) Pengebirian fungsi dan partai politik;
d) Campur tangan pemerintah dalam berbagai partai politik dan publik;
e) Masa mengambang;
f) Monolitisasi ideologi negara
g) Inkorporasi lembaga non-pemerintah;

Seiring berjalannya waktu, muncul penolakan-penolakan atas apa yang terjadi dalam pemerintahan. Ketidakpuasan masyarakat akan kinerja pemerintah dan maraknya KKN yang terjadi menggerakkan elemen masyarakat untuk melakukan protes yang terjadi hampir diseluruh Indonesia. Puncaknya pada bulan Mei tahun 1998 dimana elemen mahasiswa yang melakukan unjuk rasa berhasil menduduki gedung MPR/DPR. Gerakan mahasiswa ini berhasil mengubah pemikiran elite politik untuk ikut mendorong agar Presiden Soeharto mundur sebagai presiden. Situasi politik nasional yang sangat tidak kondusif ditambah dengan tuntutan mundur sebagai Presiden, membuat Presiden Soeharto untuk memutuskan meletakkan jabatannya sebagai Presiden pada tanggal 20 Mei 1998 dan sekaligus menjadi akhir dari masa orde baru.

[56] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu....op.cit.*,hlm.150

d. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang)

Berakhirnya rezim orde baru menandai era reformasi bagi bangsa Indonesia. Reformasi diharapkan menjadi transisi yang baik bagi bangsa Indonesia untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi sebaik mungkin. Perjalanan panjang bangsa Indonesia dalam hal pelaksanaan demokrasi diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran akan demokrasi itu sendiri. Pelanggaran terhadap demokrasi itulah yang disadari menyebabkan penderitaan rakyat.

Pemerintah pada awal era reformasi dengan Presiden Habibie sebagai kepala negara saat itu, melaksanakan langkah-langkah baru dalam proses demokratisasi. Langkah yang dilakukan adalah mengesahkan Undang-undang politik yang lebih demokratis sehingga pelaksanaan pemilu pada tahun 1999 menjadi pemilu yang demokratis. Langkah penting lainnya yang dilakukan yaitu penghapusan dwifungsi ABRI yang mana fungsi sosial politik dihilangkan sehingga hanya menjadi satu fungsi yakni fungsi pertahanan.[57]

Dalam proses mewujudkan cita-cita pemeritahan yang demokratis, terobosan penting yang dilakukan adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun yakni tahun 1999-2002. Dalam amandemen ini peranan DPR sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu,

[57] Miriam Budiarjo,*Dasar-dasar..., op.cit.*,hlm.134

pengawasan presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat.[58]

Dalam amandemen UUD 1945 pemilihan umum mempunyai bentuk baru yakni pemilihan umum secara langsung untuk memilih Presiden dan wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2004 hingga saat ini. Bukan hanya memilih Presiden dan wakil Presiden, namun pemilihan scara langsung juga digunakan untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD. Pembaharuan mengenai pemilu tidak hanya terjadi di tingkat pusat. Di tingkat daerah, jika dulu kepala daerah dipilih oleh DPRD kini kepala daerah dipilih juga melalui pemilihan kepala daerah.[59]

Meskipun dengan serangkaian perubahan untuk demokratisasi namun tetap ada celah kekurangan dalam pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Masih ditemukannya *money politic* menjadi pekerjaan rumah yang harus diperhatikan dan diatasi. Meskipun begitu perbaikan demokrasi di Indonesia harus tetap berjalan seiring dengan perubahan-perubahan yang telah dilakukan diatas yang mana telah menguatkan pondasi demokrasi Indonesia untuk bisa dikembangkan lebih baik.

B. Pemilihan Umum

Demokrasi sebagai sebuah sistem dimana kekuasan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat menempatkan kehendak rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pemahaman

[58] *Ibid*,hlm.134
[59] *Ibid*,hlm.134-135

seperti ini yang kemudian disebut dengan kedaulatan rakyat. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.[60] Saat ini banyak negara yang menggunakan demokrasi sebagai landasan kehidupan bernegara. Demokrasi dianggap sebagai sistem yang paling baik.

Salah satu unsur terpenting dalam pelaksanaan demokrasi adalah adanya pelaksanaan pemilihan umum. Pemilihan umum dianggap sebagai tujuan demokrasi. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi liberal atas sistem politik yang dibangunnya.[61] Setidaknya ada empat tujuan pemilihan umum yaitu: a) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; b) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; c) untuk melaksankan prinsip kedaulatan rakyat; d) untuk melaksanakan prinsip hal-hak asasi warga negara.[62] Karena luas wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk, demokrasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.[63] Oleh karena itu, pemilu dilaksanakan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan. Para wakil rakyat ini bertindak atas nama

[60] Dahlan Thaib, *Ketatanegaran Indonesia Perspektif Konstitusional*,Total Media,Yogyakarta,2009,hlm.98

[61] Nuruddin Hady,*Teori Konstitusi & Negara Demokrasi*,Setara Press,Malang,2010,hlm.172

[62] Jimly Asshiddiqie,*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...op.cit.*,hlm.419

[63] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*,Gama Media,Yogyakarta,1999,hlm.220

rakyat, dan wakil-wakil rakyat ini yang nantinya akan menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan serta tujuan apa yang akan dicapai.

Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyataka bahwa: [64]

1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilihnya dengan bebas
2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerinta negerinya
3) Kemauan rakyat haus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana pergantian kepemimpinan yang demokratis, sistem ini juga dianggap sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.[65] Pemilihan umum merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini tercermin tanggung jawab negara.[66] Dalam negara demokrasi pemilu dianggap sangat penting karena akan memberikan legitimasi kekuasaan yang demokratis. Sejalan dengan hal tersebut, *International Commision of Jurist* dalam kenferensinya di Bangkok pada 1965 memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan atau *representative goverment* sebagai "*a goverment deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and*

[64] Sirajudin dan Winardi,*Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*,Setara Press, Malang,2015,hlm.305
[65] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu... op.cit.*,hlm.171
[66] Nuruddin Hady,*Teori Konstitusi....op.cit.*,hlm.172

responsible to them.[67] Oleh karena itu, pelaksanaan pemilihan umum merupaka syarat mutlak bagi negara demokrasi dan harus dilaksanakan dengan prinsip *free and fair election*.

Secara mendasar terdapat dua pokok prinsip pemilihan umum di dunia, yaitu *Single Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik) dan *Multi Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional)[68]. Sistem Distrik merupakan sistem pemilu tertua dan berdasarkan kesatuan geografis. Sistem distrik adalah suatu sistem pemilu yang mana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan suatu pemilihan untuk memilih wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen, dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut.[69] Calon yang mendapatkan suara terbanyak yang menjadi pemenangnya.

Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilu yang mana kursi tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilu, dibagikan kepada partai-partai atau golongan-golongan politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan imbangan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan. Jumlah wakil yang terpilih untuk suatu distrik ditentukan oleh presentase suara sah yang diraih oleh partai atau kandidat

[67] Jimly Asshidiqie,*Pengantar Hukum... op.cit*,hlm.417
[68] Miriam,*Dasar-Dasar... op.cit*,hlm.462
[69] Yoyoh Rohaniah Efriza,*Pengantar Ilmu Politik*,Intrans Publishing, Malang,2015,hlm.450

peserta pemilu dalam distrik tersebut.[70] Dalam sistem ini sering dibentuk dapil dimana pemenang dari dapil tersebut harus lebih dari satu orang.

Dalam dua sistem pemilihan umum tersebut masing masing mempunyai kekurangan dan kelebihan. Beberapa kekurangan sistem distrik yaitu adanya distorsi yaitu kesenjangan antara jumlah suara dan kursi yang diperebutkan yang mengakibatkan keuntungan untuk partai besar melalui *over representation* dan merugikan partai kecil melalui *under representation*. Distorsi ini disebakan oleh banyaknya suara rakyat yang tidak akan terakomodir atau hilang.[71] Kekurangan lainnya adalah partai-partai kecil akan kesulitan untuk memenangkan calonnya. Sedangkan kelebihan dari sistem distrik ini adalah lebih cepat, biaya tidak terlalu mahal dan tidak membutuhkan organisasi yang besar serta hubungan antara pemilih dan yang dipilih dekat.[72]

Sama halnya dengan sistem distrik, dalam sistem proporsional juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya antara lain yaitu partai kecil memiliki peluang lebih besar untuk tetap memperoleh kursi atau wakil di parlemen. Jumlah suara yang hilang sedikit atau distribusi suara menjadi kursi terjadi secara proporsional. Adapun kekurangan dalam sistem ini adalah waktu yang dibutuhkan lebih lama, organisasi yang diperlukan untuk penyelenggaraan sangat besar dan calon-calon yang dipilih tidak terlalu dekat dengan pemilih.[73]

---

[70] *Ibid*,hlm 456
[71] Miriam,*Dasar-Dasar... op.cit.*,hlm.465
[72] Zuhad Aji Firmantoro, *Dilema Penanganan... op.cit.*,hlm.38
[73] *Ibid*,hlm.40

Institue for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) merumuskan sejumlah standar untuk melihat demokratis atau tidaknya pemilu yang bersumber dari deklarasi dan konvensi Internasional. Standar pemilu demokratis tersebut yaitu: a) penyusunan kerangka hukum; b) pemilihan sistem pemilu; c) penetapan daerah pemilihan; d) hak untuk dipilih dan memilih; e) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; f) akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; g) kampanye pemilu yang demokratis; h) akses ke media dan kebebasan berekspresi; i) pembiayaan dan pengeluaran; j) pemungutan suara; k) penghitungan dan rekapitulasi suara; l) peranan wakil partai dan kandidiat; m) pemantauan pemilu; n) kepatuhan terhadap hukum; o) penegakan peraturan pemilu; dan p) lembaga penyelenggara pemilu.[74]

Butler et,al., menyebutkan terdapat 7 (tujuh) kriteria pemilu yang demokratis yaitu:[75]

1. Semua orang dewasa harus memiliki hak suara
2. Pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan
3. Semua kursi di legislatif adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan
4. Tidak ada kelompok sebstansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat
5. Adminstrator pemilu harus bertindak adil; tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya
6. Pilihan dilakukan dengan bebas dan rahasia, dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislative sebagaimana ditentukan oleh peraturan
7. Hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh

[74] Sirajudin dan Winardi,*Dasar-dasar... Op.cit*,hlm.306
[75] *Ibid*

Dari kriteria yang disampaikan oleh Butler et.,al, di atas bisa dikatakan bahwa kriteria ini merupakan kriteria yang paling rasional dimana prinsip LUBERJURDIL sudah terkandung didalamnya.

Mackenzie melengkapi apa yang telah disampaikan oleh Butler et.,al di atas agar pemilu dapat dilakukan secara berkesinambungan dengan hal yaitu:[76]

1) Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan tentang aturan pemilu
2) Adanya lembaga yang jujur, kompeten dan non partisan untuk menjalankan pemilu
3) Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara alternatif kebijakan yang dipilih
4) Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertenty dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.

Indonesia yang juga menganut sistem demokrasi juga menempatkan pemilu sebagai salah satu hal terpenting dalam kehidupan bernegara. Di Indonesia pemilihan umum diatur secara tegas dalam pasal 22 E UUD 1945 yang berbunyi:

1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
2) Pemilihan umum diseleggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
5) Pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

[76] *Ibid*, hlm.307

Dari Pasal 22 E UUD 1945 bahwa pelaksanaan pemilu di Indonesia dilakukan setiap lima tahun sekali. Menurut Jimly Asshdiqie pentingnya pemilu dilakukan secara berkala disebabkan oleh:[77]

1) Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara
2) Disamping pendapat rakyat dapat berbubah dari waktu kewaktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negara sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia
3) Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka ini, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri
4) Pemilihan umum diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabanag kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Prinsip pemilihan umum *free and fair election* dalam Pasal 22 E disebut dengan prinsip langsung, umum bersih, jujur dan adil. Penjelasan dari prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:[78]

1) Langsung: pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan
2) Umum: pemilu dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara;
3) Bebas: pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa paksaan atau intervensi oleh apapun dan siapapun;
4) Rahasia: suara yang diberikan oleh pemilih hanya diketahui oleh si pemilih sendiri;
5) Jujur: pemilu harus dilakukan sesuai dengan aturan untuk memastikan setiap warga negara yang memiliki hak suara dapat menggunakan hak

[77] Jimly Asshdiqie,*Pengantar Ilmu...Op.cit,*hlm.415
[78] Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Pelanggaran... Op.cit*,hlm.46

suaranya sesuai dengan kehendaknya dan setiap sore pemilih memiliki nilai yang sama;

6) Adil: perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih tanpa ada diskriminasi.

Jimly Assidiqie memisahkan asas Luber dan Jurdil berdasarkan keberlakuannya, dan keduannya tidak berada pada tataran pengertian yang sama. Luber menyangkut sifat obyektif yang berlaku dalam proses pelaksanaan Pemilu atau berkenanan dengan mekanisme Pemilu sedangkan Jurdil terkait dengan sifat subyektif penyelenggara dan pelaksana Pemilu yang seharusnya bertindak jujur dan adil.[79]

Pelaksanaan pemilu di Indonesia sudah dilaksanakan sejak Proklamasi. Tercatat sudah sebelas kali pemilihan umum diselenggarakan di Indonesia yaitu dimulai tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997,1999,2004, 2009 dan terakhir 2014.[80] Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu nasional pertama yang diselenggarakan. Pemilu ini diselenggarakan dua kali untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante. Pemilu ini menggunakan sistem proporsional. Pemilu 1955 dianggap berhasil oleh dunia internasional karena berlangsung dengan lancar dan sangat demokratis sebab tidak ada pembatasan partai-partai dan tidak ada usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap partai.[81]

Setelah pemilu 1955, Indonesia baru kembali melaksanakan pemilu pada tahun 1971 yang mana pada tahun ini rezim orde baru yang berkuasa.

[79] Ibnu Tricahyo,*Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*,In-Trans Publishing,Malang,2003,hlm.70

[80] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu... Op.cit*,hlm.175

[81] *Ibid*

Meskipun pemilu terlaksana namun tidak berjalan demokratis karena dilaksanakan tidak jujur dan adil, ketidakseimbangan kontestasi antar peserta pemilu, dan hasil pemilu yang tidak mencerminkan kedaulatan rakyat.[82] Hal ini terus berulang pada saat penyelenggaraan pemilu dalam masa orde baru yaitu tahun 1977, 1982,1987,1992 dan 1997. Dominasi Golkar dalam pemilu orde baru membuat sistem kepartaian menjadi sistem kepartaian hegemonik.[83]

Setelah berakhirnya rezim orde baru, pemilu diadakan kembali pada tahun 1999 dengan berbagai perubahan. Perubahan tersebut yaitu partai politik peserta pemilu banyak bermunculan, adanya pemilu untuk lembaga legislatif baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Pemilu 1999 pun dianggap sebagai pemilu terbaik setelah pemilu 1955. Setelah pemilu 1999 dilaksanakan pemilu sebanyak 3 kali yaitu 2004, 2009 dan 2014. Pada pemilu 2004 untuk pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

Secara teorititik, sistem pemilu di Indonesia menggunakan dua model sistem yakni untuk pemilu anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka dimana setiap dapil memilih beberapa orang perwakilan dimana untuk menentukan siapa yang akan duduk diparlemen ditetapkan melalui berapa perolehan jumlah kursi tiap parpol kemudian yang akan menduduki kursi tersebut berdasarkan suara terbanyak. Sedangkan untuk pemilu anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Dalam sistem ini sudah ditetapkan terlebih dahulu bahwa jatah kursi setiap anggota DPD adalah empat setiap daerahnya tanpa pertimbangan wilayah dan jumlah

[82] Sirajudin dan winardi, *Dasar-dasar... Op.cit,*hlm.313
[83] *Ibid*

penduduk. Calon yang lolos adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat.[84]

Tahapan pelaksanaan pemilu eksekutif dan legislatif mempunyai beberapa perbedaan. Tahapan pemilu legislatif meliputi:

1) Perencanaan dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaran Pemilu;
2) Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
3) Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu;
4) Penetapan peserta pemilu; Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
5) Pencalonan anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
6) Masa kampanye pemilu;
7) Masa tenang;
8) Pemungutan dan penghitungan suara;
9) Penetapan hasil pemilu;dan
10) Pengucapan sumpah janji anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Sedangkan tahapan pemilu eksekutif atau pemilu presiden dan wakil presiden meliputi:

1) Penyusunan daftar pemilih;
2) Pendaftaran bakal Pasangan calon;
3) Penetapan pasangan calon;
4) Masa kampanye;
5) Masa tenang;
6) Pemungutan dan penghitungan suara;
7) Penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
8) Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden

Berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 ayat (5) yang berbunyi: "Pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri." Dibentuklah sebuah lembaga yang diberi naman Komisi Pemilihan Umum. KPU sebagai institusi penyelenggara pemilu harus

[84] Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Pelanggaran... op.cit.,*hlm.44-45

bertanggung jawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Tanggung jawab KPU ini telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

C. Pengawasan Pemilu

Pelaksanaan pemilu di Indonesia diharapkan bisa berjalan secara demokratis, namun kenyataanya dalam sebelas kali penyelenggaran pemilu masih banyak terjadi kecurangan. Kecurangan-kecurangan tersebut dilakukan tidak hanya oleh peserta pemilu namun juga dilakukan oleh pemerintah. Untuk meminimalisir kecurangan-kecurangan tersebut dibutuhkan pengawasan pemilu. Pengawasan pemilu merupakan kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan.[85]

Fokus utama pengawasan pemilu yaitu pencegahan dan penindakan. Pencegahan dilakukan sebelum pelaksanaan. Upaya pencegahan secara dini terhadap potensi pelanggaran yang mengganggu integritas proses dan hasil pemilu. Pencegahan ini untuk meminamilisir kecurangan yang sudah direncanakan atau dipetakan sebelumnya.[86] Sedangkan penindakan dilakukan melalui kajian atas laporan dugaan pelanggaran sera memberikan rekomendasi jika disimpulkan setelah terjadi pelanggaran atau meneruskan ke lembaga lain jika merupakan kewenangan lembaga lain.[87]

---

[85] Mohammad Najib, *Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan*,Bawaslu Provinsi DIY,Yogyakarta,2014,hlm.9

[86] Bagus Sarwono, *Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan*, Bawaslu Provinsi DIY,Yogyakarta,2014,hlm.28

[87] *Ibid*, hlm 29

Pelanggaran pemilu yang menjadi objek kajian dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dikategorikan dalam tiga jenis pelanggaran yaitu pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan atau jenis pidana pemilu.[88] Dalam pelaksanaanya lembaga pengawas pemilu akan dapat berfungsi secara efektif manakala: (i) posisi lembaga itu independen; (ii) memiliki kewenangan yang cukup; (iii) memiliki personal yang cukup;(iv) memiliki kesempatan yang cukup.[89]

Di Indonesia pelaksanaan pengawas pemilu dikatakan lahir pada tahun 1999. Meskipun pada pemilu sebelum-sebelumnya sudah ada pengawas pemilu, namun pengawas pemilu pada tahun 1999 ini dikatakan pengawasan yang mandiri. Dalam pemilu tahun 1999 ini nama pengawas pemilu adalah panwaslak. Pada pemilu tahun 2004 panwaslak diubah menjadi Panwaslu. Keberadaan pengawas pemilu dalam pemilu di Indonesia masih dipertahankan hingga di tahun 2009 keberadaan pengawas pemilu diperkuat dengan mengganti Panwaslu menjadi Badan Pengawas Pemilu atau yang disebut dengan Bawaslu. Keberadaan Bawaslu ini diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007.

Dalam UU No 22 Tahun 2007 keberadaan Bawaslu tidak lagi subordinat dengan KPU namun sejajar dengan KPU. Hal ini dilakukan berdasarkan pemikiran bahwa untuk mewujudkan pengawasan yang efektif, lembaga pengawasan harus dipisahkan dari lembaga yang diawasinya. Pensejajaran antara KPU dan Bawaslu dilakukan agar tercipta *check and balances*. Hal ini

[88] Zuhad Aji,*Dilema.... op.cit.*,hlm.87
[89] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataan... op.cit.*,hlm.107

juga bertujuan agar pengawas dapat berjalan efektif. Kedudukan Bawaslu yang sejajar dengan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu sempat menjadi sorotan dan menimbulkan perdebatan. Pasalnya dalam pasal 22 E UUD 1945 tidak ada klausul yang menyebutkan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu. Pasal 22 E ayat (5) hanya menyebutkan "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri" yang kemudian dimaknai bahwa KPU lah institusi yang berhak menyelenggarakan pemilu.

Namun perdebatan itu berakhir seiring dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pengujian UU No.22 Tahun 2007 ini berdasarkan keluhan anggota Bawaslu yang masih berada di bawah bayang-bayang KPU utamanya terkait dengan rekruitmen anggota Bawaslu. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi mengatakan frasa "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam pasal 22 E UUD 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggara pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.[90]

[90] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm.111-112

Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum sehingga fungsi penyelenggara pemilu dilakukan oleh KPU dan pengawasan pemilu dilakukan oleh Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum.[91]

Kedudukan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sama halnya dengan KPU. Keindependensian Bawaslu penting adanya karena lembaga ini yang akan menentukan apakah sebuah pemilu berjalan luber dan jurdil. Bawaslu harus terbebas dari intervensi agar dapat melaksanakan tugas pengawasannya dengan baik. Keindependensian lembaga pengawas juga merupakan salah satu indikator demokratis atau tidaknya sebuah pemilu.

Lembaga Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap sedangkan lembaga dibawahnya masih bersifat *ad hoc*. Struktur keanggotaan Bawaslu , Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota dan Panwascam terdiri atas ketua merangkap anggota dan anggota. Keterwakilan 30% perempuan juga menjadi perhatian Bawaslu. Sama halnya dengan KPU, kepemimpinan Bawaslu dan lembaga dibawahnya bersifat kolektif kolegial.[92]

Dalam hal penemuan pelanggaran pemilu Bawaslu melakukan pengawasan bersama dengan jajarannya. Pelanggaran pemilu tersebut bisa

[91] *Ibid*
[92] Zuhad Aji,Dilema... *op.cit*,hlm.66

diketahui melalui dua jalur yaitu melalui laporan dan juga temuan. Laporan dugaan pelanggaran adalah laporan yang disampaikan secara tertulis oleh seorang/lebih warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu, maupun peserta pemilu kepada pengawas pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan temuan adalah hasil pengawasan Pengawas Pemilu, yang didapat secara langsung maupun tidak langsung berupa data atau informasi tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu.[93]

Laporan ataupun temuan yang didapatkan Bawaslu yang memenuhi syarat akan ditindaklanjuti melalui proses kajian paling lama lima hari. Jika dibutuhkan, Bawaslu juga memiliki kewenangan mengundang para pihak terkait untuk dimintai keterangannya (klarifikasi).[94] Dari kajian ini akan menghasilkan dua kesimpulan, yaitu pelanggaran pemilu atau bukan pelanggaran pemilu. Dalam kaitannya dengan bukan pelanggaran pemilu masih dua kemungkinan yaitu memang sama sekali tidak ada pelanggaran atau ada pelanggaran namun tidak melanggar undang-undang pemilu melainkan undang-undang tertentu. Dari hasil kajian tersebut, maka Bawaslu akan mengeluarkan rekomendasi kepada pihak lain yang bersangkutan.

Keberadaan Bawaslu dalam proses pelaksanaan pemilu dari waktu ke waktu semakin dianggap penting. Oleh karena itu pada setiap perubahan Undang-undang pemilu, pengaturan mengenai Bawaslu juga terjadi perubahan. Perubahan itu tidak lain bertujuan untuk memperkuat keberadaan

[93] *Ibid*,hlm.114
[94] *Ibid*,hlm.116

Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu. Penguatan Bawaslu ini terlihat pada saat lahirnya UU No.15 Tahun 2011 menggantikan UU No.22 Tahun 2007. Perubahan penting mengenai tugas dan kewanangan Bawaslu terletak pada wewenang penyelesaian sengketa Pemilu yang dalam UU No. 22 Tahun 2007 sempat dihapus dikembalikan lagi ke Bawaslu.[95] Dalam Pasal 259 UU No. 8 Tahun 2012 diatur bahwa keputusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa Pemilu bersifat *final and binding*.[96] Langkah pengembalian kewenangan penyelesain sengketa pemilu oleh Bawaslu belum dilaksanakan dengan baik oleh Bawaslu. Ketika sengketa pemilu diajukan, Bawaslu masih keteteran menyiapkan peraturan teknisnya. Terhadap pengawasan pun belum dilakukan maksimal oleh Bawaslu pada pemilu 2014 dengan masih carut-marutnya DPT. Keraguan-raguan dalam menindak pelanggaran pemilu juga masih menjadi masalah anggota Bawaslu.

Dari fakta-fakta tersebut, tentunya menjadi perhatian tersendiri. Perihal tidak maksimalnya peran Bawaslu dalam menjalankan fungsi tugas dan kewenangannya selalu menjadi sorotan setiap berakhirnya Pemilu, meskipun selalu ada perubahan peraturan perundang-undangan pemilu setiap menjelang tahun pemilu dengan tujuan menguatkan kedudukan Bawaslu. Perubahan pengaturan mengenai Bawaslu setiap pelaksanaan pemilu diperlukan untuk memperoleh gambaran komprehensif tentang posisi, organisasi dan fungsi

[95] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataaan Demokrasi... Op.cit*,hlm.119
[96] *Ibid*,hlm.118

lembaga tersebut.[97] Hal ini juga yang mendasari adanya usulan perubahan terhadap tugas dan kewenangan Bawaslu untuk menyongsong Pemilu 2019. Melalui pembahasan di DPR, lahirlah Undang-undang pemilu yang baru yakni UU No. 17 Tahun 2017. Dalam Undang-undang ini terdapat beberapa perubahan Bawaslu yang diharapkan dapat memaksimalkan kinerja Bawaslu.

[97] Didik Supriyanto,*Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*,dalam http://www.rumahpemilu.org/read/807/Penguatan-Bawaslu-Optimalisasi-Posisi-Organisasi-dan-Fungsi-dalam-Pemilu-2014

BAB III

ANALISIS KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILU DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

A. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas dibutuhkan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis. Untuk mewujudkan hal tersebut, peningkatan kualitas penyelenggaran pemilu dirasa sangat penting. Peningkatan kualitas penyelenggaraan ini dibutuhkan agar hak politik masyarakat dapat terjamin. Salah satu cara agar kualitas penyelenggaraan pemilu dapat meningkat dibutuhkan penyelenggara yang profesional dan mempunyai integritas, kapabilitas serta akuntabilitas.

Membicarakan mengenai pemilihan umum, juga sekaligus mengharuskan kita untuk membahas mengenai demokrasi. Hal ini karena pemilu adalah "anak kandung" dari sistem demokrasi yang sekarang menjadi satu sistem ketatanegaraan yang dianut hampir seluruh negara di dunia.[98] Demokrasi sendiri merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan

[98] Zuhad Aji Firmantoro, *Dilema Penanganan...op.cit.*,hlm.33

pengertian tersebut, bisa dikatakan bahwa rakyat mempunyai peran penting dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Pelaksanaan kehidupan bernegara harus berdasarkan kehendak rakyat.

Dalam sistem demokrasi, terdapat dua mekanisme yang dilakukan oleh masyarakat untuk berpartisipasi dalam kehidupan negara. *Pertama*, yaitu mekanisme demokrasi langsung. Demokrasi langsung adalah salah satu cara dimana masyarakat hadir secara langsung untuk ikut serta menentukan arah kebijakan yang ditempuh oleh negara.[99] Mekanisme ini dilaksanakan pada zaman Yunani Kuno yang mana wilayah negara ini tidak terlalu luas dan jumlah masyarakat yang masih sedikit.

Mekanisme yang *kedua*, adalah mekanisme demokrasi tidak langsung dimana masyarakat tidak hadir secara langsung melainkan mewakilkannya kepada orang-orang tertentu yang dipercayainya untuk memutuskan kebijakan yang terkait dengan kepentingannya.[100] Demokrasi ini biasa dikenal dengan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan ini muncul akibat dari semakin bertambahnya populasi penduduk dengan luas wilayah negara yang besar dimana ada keterbatasan fasilitas sehingga susah untuk menghimpun seluruh warga negara untuk menyampaikan aspirasinnya.[101] Pelaksanaan demokrasi langsung atau perwakilan ini adalah dengan cara rakyat memilih wakil untuk mengisi jabatan di dalam parlemen atau lembaga negara yang lain melalui sebuah proses pemilihan. Inilah yang kemudian kita kenal dengan pemilihan umum.

---

[99] *Ibid*,hlm.34
[100] *Ibid*
[101] M.Taopan,*Demokrasi Pancasila...op.cit.*,hlm.29

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana pergantian kepemimpinan secara demokratis.[102] Jika melihat kembali pada sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia setelah reformasi, cita-cita pelaksanaan pemilu yang demokratis masih jauh dari harapan. Terlebih lagi, pada rezim orde baru yang mana bersifat sangat otoriter sehingga pemilu dilaksanakan sedemikian rupa untuk melenggangkan kekuasaan penguasa saat itu. Berakhirnya rezim Orde Baru, menguatkan cita-cita untuk melaksanakan pemilu dengan sebaik dan sedemokratis mungkin. Tercatat setelah reformasi, Indonesia sudah melaksanakan pemilu sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999,2004,2009 dan yang terkahir tahun 2014. Di setiap tahun pelaksanaan pemilu tersebut selalu memunculkan dinamika yang diakibatkan oleh situasi politik yang terjadi pada saat itu. Pemilu pertama yang dilaksanakan tepat setelah reformasi adalah pemilu tahun 1999. Pemilu 1999 merupakan pionir pelaksanaan Pemilu pada sistem politik demokratis.[103] Meskipun waktu persiapan penyelenggaraan singkat namun, pemilu 1999 dianggap sebagai pelaksanaan pemilu terbaik setelah 1995. Hal ini dilihat dari perbaikan sistem baik dalam *electoral laws* maupun dalam *electoral process*, sehingga ditinjau dari tiga kriteria kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur sebenarnya sudah terpenuhi.[104]

Pemilu 2004, 2009 dan 2014 dilaksanakan berdasarkan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan. Perubahan UUD 1945 telah merubah sistem ketatanegaraan

[102] Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu Politik...op.cit.*,hlm.171
[103] Ni'matul Huda dan Imama Nasef,*Penataan Demokrasi...op.cit.*,hlm.55
[104] Mukhtie Fadjar,*Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu...op.cit.*,hlm.8

Indonesia yang kemudian berimplikasi pada rekruitmen elit politik.[105] Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama setelah adanya amandemen UUD 1945. Perubahan peraturan mengenai pemilu yang penting dalam amandemen UUD 1945 telah dilaksanakan pada pemilu 2004. Dalam pemilu 2004 untuk pertama kalinya rakyat bisa secara langsung berpartisipasi dalam pemilihan umum nasional. Selain itu, perubahan yang terjadi dalam hal mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presdien dan dibentuknya DPD. Perubahan juga terjadi pada pola rekruitmen kepala daerah yang efektif dilaksanakan setelah pemilu nasional 2004.[106]

Pembaharuan sistem pemilu pun dilakukan pada pemilu tahun 2004. Perubahan tersebut yaitu penerapan sistem ambang batas, yaitu *electoral treshold*, *parliamentary treshold* dan *presidential treshold.*[107] *Parliamentary treshold* pada pemilu tahun 2004 ini yaitu 2,5%. Apabila partai politik yang memperoleh suara dengan presentase kurang dari 2,5% tidak berhak memperoleh kursi di DPR. Sistem ini pun masih digunakan pada saat pelaksanaa pemilu tahun 2009. Kelembagaan penyelenggara pemilu juga mengalami perubahan. Pada pemilu tahun 2014 ini keanggotaan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu ini tidak lagi diiisi oleh perwakilan partai politik melainkan dari individu yang dipilih oleh DPR. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya *conflict of interest* di dalam KPU. Keindependensian KPU ini yang kemudian dituangkan dalam pasal 22E

[105] Sirajudin dan Winardi,*Hukum Tata Negara Indonesia...Op.Cit.*,hlm.314
[106] *Ibid*
[107] *Ibid*,hlm.11

ayat (5) yang berbunyi "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri"

Setiap menjelang pemilihan umum, selalu terjadi perubahan peraturan yang mengatur mengenai pelaksanaan pemilu. Perubahan ini berkaca pada kekurangan pemilu-pemilu sebelumnya utamanya mengenai pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu dan pemilu sudah seperti "mata rantai" yang selalu terjadi dalam setiap tahun pemilu. Oleh karena itu untuk mencegah ataupun meminimalisir kecurangan dan pelanggaran dalam pelaksanaan dibutuhkan sebuah lembaga pengawas. Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom.[108] Lembaga pengawas pemilu bisa dikatakan baru lahir pada tahun 1999. Meskipun pada pemilu sebelumnya sudah ada pengawasan pemilu, namun baru dalam pemilu 1999 ini lah pengawas pemilu benar-benar mandiri. Pengawas pemilu pada tahun 1999 ini bernama Panwaslak. Setelah pemilu 1999 terjadi perubahan nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan terhadap Pengawas Pemilu baru dilakukan lewat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Undang-Undang tersebut menegaskan untuk melakukan pengawasan pemilu dibentuk Panwaslu Pusat,, Provinsi, Kabupaten/Kota hingga Kecamatan.[109] Selain itu dalam undang-undang ini peraturang mengenai Panwaslu lebih baik jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya. Namun masih saja terdapat celah kekurangan dalam peraturan ini seperti dalam struktur organisasi

[108] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataan Demokrasi...op.cit*,hlm.107
[109] *Ibid*,hlm.110

Panwaslu yang berada dibawah KPU dan kewenangan Panwaslu yang masih belum maksimal karena rekomendasi temuan pelanggaran pemilu oleh Panwaslu sering diabaikan.

Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan umum 2004 yang masih terdapat beberapa kekurangan terhadap penyelenggaraannya dan banyaknya pelanggaran yang terjadi, maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ini terdapat perubahan yang mengarah kepada penguatan lembaga pengawas pemilu. Penguatan tersebut dilakukan dengan dibentuknya sebuah lembaga yang bersifat tetap yang diberi nama dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Peningkatan penyelenggaraan pemilu tidak hanya terkait dengan apakah KPU dapat menyelenggarakan pemilu bisa berjalan dengan baik hingga tahap akhir. Namun ada hal lain lagi yaitu mengenai pengawasan pelanggaran pemilu yang dalam hal ini dilakukan oleh pengawas pemilu. Pengawas Pemilu yang kemudian disebut dengan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 atas diajukannya *Judicial Review* Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, menempatkan Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara pemilu bersama dengan KPU sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945. Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu mempunyai urgensi sebagai lembaga pengawas pemilu agar pemilu dapat berjalan secara bersih, jujur, fair dan adil.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sudah diatur sedemikian rupa mengenai tugas dan kewenangan Bawaslu, namun hal itu belum dilaksanakan dengan baik dan maksimal oleh Bawaslu. Keberadaan lembaga pengawas yang semakin dianggap penting keberadannya untuk mencegah praktik kecurangan dalam proses pelaksanaan pemilu, membuat perlu adanya perubahan terhadap aturan mengenai Bawaslu agar kinerja Bawaslu dalam melakukan pengawasan pemilu dapat meningkat. Mengingat fungsi Bawaslu sangat dibutuhkan, maka Bawaslu ditetapkan sebagai lembaga negara di bawah UU yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan dalam mengawasi jalannya Pemilu.[110] Lahirnya UU No. 15 Tahun 2011 yang mengakomodasi spirit putusan MK No.11/PUU-VIII/2010 telah memperkuat posisi dan kedudukan Bawaslu.[111]

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum merupakan salah satu peraturan yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014. Sebagai proses demokrasi, besar harapan bahwa penyelenggaraan pemilu dapat berjalan baik sehingga dapat menghasilkan pemilu yang berkualitas. Salah satu tantangan terbesar dalam mewujudkan pemilu yang baik dan berkualitas adalah dengan adanya pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu ini berpotensi terjadi pada saat masa kampanye hingga rekapitulasi suara. Pada saat pelaksanaan pemilu 2014 pun telah ditemukan adanya pelanggaran baik pelanggaran administrasi, kode etik maupun pidana pemilu yang telah dilaporkan dan ditindak oleh Bawaslu.

[110] *Ibid*
[111] *Ibid*,hlm.110-111

Beberapa pelanggaran tersebut adalah yang *pertama,* dugaan tindak pidana pemilu, pelanggaran kampanye diluar jadwal yang dilakukan partai Golkar melalui salah satu televisi nasional. Iklan partai Golkar tayang setiap hari dengan durasi 5-10 kali penayangan. Iklan menampilkan tagline-tagline memperkenalkan partai, gambar partai, nomor urut partai dan sosok ketua umum partai.[112] Kasus ini telah dilaporkan kepada Bawaslu. Untuk menentukan pelanggaran pemilu tersebut merupakan sebuah pelanggaran tindak pidana pemilu, Bawaslu harus terlebih dahulu untuk berkoordinasi dengan Sentra Gakkumdu. Dalam putusannya ini, dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Partai Golkar diatas termasuk dalam pelanggaran pidana pemilu. Namun dalam lanjutannya, Kepolisian mengeluarkan Surat Pemberitahuan Penghentian Penyelidikan (SP3) dengan alasan tidak memenuh unsur tindak pidana.[113]

Kasus *kedua* adalah pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan KPU. Atas pelanggaran ini Bawaslu merespon dengan cepat pelaporan dengan melakukan penurunan alat peraga bersama-sama aparat daerah.[114] Kasus ketiga adalah temuan dugaan tindak pidana pemilu berupa politik uang yang dilakukan pada saat masa tenang kampanye. Dugaan pelanggaran ini dilakukan oleh dua orang caleg DPR RI Jakarta Timur, Jakarta Pusat dan satu orang caleg DPRD di daerah dan Jakarta Timur. Hasil

[112] Tigor Hutapea,*Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu: Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu...Loc.cit.*,hlm.74
[113] *Ibid*
[114] *Ibid*,hlm.77

temuan ini telah dilaporkan ke Bawaslu namun tidak ada kejelasan mengenai tindak lanjut setelahnya.[115]

Kasus selanjutnya adalah dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh calon Presiden Prabowo Subianto yang mengirimkan surat pribadi kepada guru-guru yang tergabung dalam Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI) di beberapa daerah yang dikirimkan melalui alamat sekolah. Surat tersebut berisi mengenai program yang akan dilakukan bila terpilih serta meminta doa restu agar terpilih sebagai Presiden. Atas pelanggaran ini, Bawaslu menyatakan bahwa tindakan ini termasuk pelanggaran adminstrasi dan merekomendasikan agar KPU menyampaikan teguran bagi capres Prabowo dan tindakan lainnya.[116]

Selain contoh kasus di atas, Bawaslu di tingkat Provinsi juga telah melaksanakan kewenangannya dalam menjalankan pengawasan pemilu. Salah satunya adalah Bawaslu Provinsi DIY. Sepanjang pelaksanaan seluruh tahapan pelaksanaan Pemilu DPR, DPD da DPRD Tahun 2014, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY telah memproses sebanyak 292 pelanggaran terdiri dari 218 pelanggaran adminstrasi, 4 kode etik, 1 sengketa, bukan pelanggaran pemilu 21, dihentikan 46.[117]

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ini ada beberapa perubahan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang yang mengarah kepada penguatan Bawaslu. Penguatan Bawaslu dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 ini mengadopsi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

[115] *Ibid*,hlm.78
[116] *Ibid*,hlm.78-79
[117] Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Pelanggaran.... op.cit*,hlm.133

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian dituangkan dalam Pasal 1 angka 5 yang berbunyi:

> "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memlih Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis."

Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 5 tersebut di atas, memberikan legitimasi kepada Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu agar pelaksanaan tugasnya semakin kuat. Penguatan Bawaslu sebagai lembaga pengawas penyelenggara pemilu juga terlihat dari perubahan kelembagaan Bawaslu yang tertuang dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Dalam Pasal 69 menyebutkan "Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap". Jika dalam Undang-undang yang sebelumnya hanya Bawaslu Pusat yang bersifat tetap kini Bawaslu Provinsi juga bersifat tetap. Ketentuan yang mempermanenkan Bawaslu Provinsi ini sekaligus menjadi jawaban dualisme sifat kelembagaan Bawaslu antara pusat dan daerah yang menyebabkan inefektifitas pengawasan Pemilu 2009.[118] Sedangkan untuk lembaga pengawas dibawahnya masih bersifat *ad hoc*.

Keanggotaan Bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 72 mengatakan bahwa jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; Bawaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang; Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang; Panwaslu

[118] Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi...op.cit.*,hlm.112

Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang. Sedangkan untuk jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang disesuaikan dengan kondisi geografis dan sebaran TPS. Masih dalam Pasal 72, struktur keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Untuk pemilihan ketua nya dipilih dari dan oleh anggota lembaga ini sendiri. Masa keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Sama halnya dengan KPU, kepemimpinan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwascam bersifat kolektif kolegial dimana kekuasaan tertinggi ada di dalam pleno.[119]

Terkait dengan tugas Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ini tidak banyak menambah atau mengurangi dari Undang-Undang sebelumnya, hanya saja dalam Undang-Undang ini diatur lebih rinci. Pengaturan mengenai tugas Bawaslu diatur dalam Pasal 73. Tugas utama Bawaslu masih dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Selain itu, Bawaslu diberi tugas untuk menyusun pedoman atau standar pelaksanaan pemilu untuk lembaga pengawas dibawahnya dalam hal ini adalah Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Pengawasan Pemilu dalam Pasal 73 ayat (3) dibagi kedalam dua tahapan yaitu pengawasan pada saat tahapan persiapan pemilu dan pengawasan pada saat tahapan pelaksanaan pemilu. Pengawasan pada saat persiapan penyelenggaraan

[119] Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Penanganan...op.cit.*,hlm.66

pemilu terdiri atas perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu, perencanaan pengadaan logistik oleh KPU, pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan, sosialisasi penyelenggaran pemilu dan pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam tahapan persiapan ini hampir sebagian besar pelaksanaanya dilakukan oleh KPU, sehingga peran Bawaslu secara tidak langsung dalam tahap ini mengawasi KPU agar persiapan pelaksanaan pemilu berjalan dengan baik.

Tahapan pengawasan kedua yakni pada saat pelaksanaan Pemilu dimana tahapan ini adalah tahapan pengawasan yang sangat penting karena potensi terjadinya kecurangan terbuka lebar. Dalam tahapan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu yang terdiri atas:

1. Pemuktahiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
2. Penetapan peserta pemilu;
3. Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakila Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Pelaksanaan kampanye;
5. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya;
6. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS;
7. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
8. Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
9. Proses rekapitulasi hasl penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
11. Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;

12. Pelaksanaan putusan DKPP; dan
13. Proses penetapan hasil pemilu.

Potensi pelanggaran dalam proses pelaksanaan pemilu yang telah diuraikan diatas berpotensi tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara pemilu, namun juga bisa dilakukan oleh peserta pemilu dalam hal ini ada partai politik dan juga masyarakat berpotensi melakukan pelanggaran. Pelanggaran yang dilakukan bisa berupa pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Oleh karena itu pengawasan oleh Bawaslu dalam tahapan pelaksanaan pemilu harus dilaksanakan secara ketat dan menyuluruh.

Selain tugas pengawasan , ada beberapa tugas Bawaslu lain yang telah diatur dalam Pasal 73 ayat (3) ini yaitu mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI; memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana oleh instansi yang berwenang; mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu; evaluasi pengawasan pemilu; menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaran Pemilu; menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu dan melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya tersebut, Bawaslu mempunyai kewenangan yang telah diatur dalam Pasal 73 ayat (4) yakni yang pertama adalah menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Ketentuan peraturan perundang-undangan ini bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik

langsung dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.[120] Kewenangan kedua yaitu menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang. Dari kajian yang dilakukan oleh Bawaslu tersebut maka akan disimpulkan apakah dugaan pelanggaran tersebut memang sebuah pelanggaran atau tidak, atau pelanggaran namun bukan pelanggaran administrasi melainkan pelanggaran pidana pemilu.

Kewenangan selanjutnya yaitu menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa pemilu ini adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat akibat dikeluarkannnya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.[121] Keputusan Bawaslu atas sengketa pemilu bersifat terakhir dan mengikat atau *final and binding*. Namun atas putusan yang bersifat *final and binding* tersebut terdapat pengecualian untuk keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD dan DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.[122] Maksud dari hal tersebut adalah, jika sengketa tersebut tidak dapat terselesaikan maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan syarat sudah melakukan proses penyelesaian terlebih dahulu di Bawaslu.

[120] *Ibid*,hlm.88
[121] *Ibid*,hlm.125
[122] *Ibid*,hlm.126

Kewenangan Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu ini sudah terlaksana ketika pada tahun 2013 yang lalu, Bawaslu meloloskan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) menjadi peserta pemilu 2014. Selain itu, berdasarkan data dari Bawaslu pada saat pelaksanaan Pilkada 2015 yang lalu, dari 269 daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah terdapat 84 daerah yang terdapat sengketa. Tercatat ada 136 penyelesaian sengketa pemilihan yang sudah diselesaikan oleh Bawaslu dengan rekapitulasi 13 permohonan tidak diregistrasi, 9 permohonan yang tidak diterima dan 114 permohonan diregistrasi.[123]

Kewenangan selanjutnya adalah membentuk Bawaslu Provinsi serta mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi. Pembentukan Bawaslu Provinsi ini untuk menggantikan Panwaslu di tingkat Provinsi. Jika pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Bawaslu mempunyai kewenangan untuk membentuk Panwaslu sampai tingkat Kabupaten/Kota dengan sifat kelembagaan yang hanya sementara, dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ini Bawaslu mempunyai kewenangan untuk membentuk Bawaslu Provinsi yang bersifat tetap.

[123]Data penyelesaian sengketa Pilkada 2015 oleh Bawaslu dalam https://www.bawaslu.go.id/pengawasan/afe4c9a4b6c142eeaf216331a138b3d3/keputusan_sengketa diakses pada tanggal 08-12-2017 pukul 13.30 WIB

B. Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Jika dilihat keberadaan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, kiranya posisi Bawaslu sudah diatur dengan sedemikian rupa bahkan diperkuat agar bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan baik. Namun, fakta di lapangan belum menunjukkan hal yang demikian. Meskipun peraturan mengenai pengawasan dan penindakan hingga pengembalian kewenangan penyelesaian sengketa sudah dikembalikan, namun belum dilaksanakan dengan baik oleh Bawaslu. Hal ini terlihat pada saat pemilihan umum 2014 dimana banyak sengketa pemilu diajukan, justru Bawaslu masih "keteteran" menyiapkan peraturan teknisnya.[124] Selain itu penindakan pelanggaran Pemilu yang tidak dilakukan dengan cepat dan harus melalui penyelesaian di Sentra Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang mana dirasa hal ini terlalu sulit dan rumit yang berujung pada terbengkalainya penindakan pelanggaran pemilu.

Beberapa celah kekurangan dari pengaturan Bawaslu dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menjadi bahan evaluasi dalam menyongsong Pemilihan Umum 2019. Jika mengingat bahwa Pemilihan Umum 2019 sangat penting dan "istimewa" karena dalam pemilihan umum ini Pemilihan Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Legislatif (Pileg) akan dilaksanakan secara bersamaan dan serentak, maka revisi UU Pemilu dirasa sangat penting dimana didalamnya

[124] Ni'matul Huda dan Imam Nasef,*Penataan Demokrasi... op.cit.*,hlm.119

pengaturan mengenai Bawaslu harus diubah untuk semakin memperkuat kedudukan serta tugas dan wewenang Bawaslu.

Revisi UU Pemilu melahirkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini yang akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2019 mendatang. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini merupakan penyederhanaan atau penggabungan dari tiga Undang-Undang yang berkaitan dengan pemilihan umum yakni Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penggabungan tiga undang-undang ini dilakukan dengan alasan bahwa keempat UU ini mempunyai kesamaan asas, tujuan, pelaksanaan, tahapan, penegakan hukum dan partisipasi masyarakat dan pengaturan di dalam empat UU ini yang masih tumpang tindih dan bertentangan.

Pengaturan mengenai Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengalami beberapa perubahan jika dibandingkan dengan Undang-Undang yang sebelumnya. Dalam Undang-Undang ini peraturan mengenai Bawaslu juga terlihat lebih banyak karena diatur lebih rinci. Bawaslu sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu dalam Pasal 89 ayat (2) terdiri atas:

a. Bawaslu;
b. Bawaslu Provinsi;
c. Bawaslu Kabupaten/Kota;
d. Panwaslu Kecamatan;

e. Panwaslu Kelurahan/Desa;
f. Panwaslu LN; dan
g. Pengawas TPS.

Keberadaan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini menggantikan Panwaslu Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Perubahan ini hanya sebatas perubahan nomenklatur saja. Perubahan dari Panwaslu Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota ini dilakukan untuk menyetarakan dengan Bawaslu Provinsi yang mana telah mengalami perubahan dari Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi. Perubahan Panwaslu Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dilaksanakan paling lambat setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini diundangkan.

Sifat kelembagaan Bawaslu juga mengalami perubahan. Jika sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 hanya Bawaslu dan Bawaslu Provinsi yang bersifat tetap, kini Bawaslu Kabupaten/Kota juga bersifat tetap. Perubahan ini dilakukan untuk menyetarakan antara KPU dan Bawaslu ditingkat Kabupaten dimana sebelumnya KPU Kabupaten/Kota telah terlebih dahulu bersifat permanen. Untuk kelembagaan dibawah Bawaslu seperti Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu Luar Negeri dan Pengawas TPS masih bersifat *ad hoc.*

Perubahan jumlah anggota Bawaslu juga dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini. Dalam Pasal 92 ayat (2) menyatakan bahwa jumlah anggota:

a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang;
b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang;
c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan
d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.

Pengaturan mengenai penambahan jumlah anggota Bawaslu Provinsi, Kabupaten/Kota serta Kecamatan berdasarkan penghitungan jumlah penduduk serta luas wilayah masing-masing. Penambahan jumlah anggota atau komisioner Bawaslu dilakukan dengan melihat beban kerja Bawaslu sendiri dalam tahapan Pilkada 2018 serta Pemilu serentak 2019. Waktu yang berdekatan serta melihat peluang pelanggaran Pemilu yang kemungkinan besar akan banyak terjadi membutuhkan penambahan komisioner Bawaslu agar pelaksanaan pengawasan pemilu berjalan dengan maksimal. Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 567 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahwa penambahan anggota Bawaslu ini dilakukan melalui proses seleksi. Sama halnya dengan perubahan Panwaslu Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota, penambahan untuk anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dilaksanakan paling lambat satu tahun sejak Undang-Undang ini disahkan.

Dalam Pasal 92 ini juga merinci tentang jumlah anggota pengawas pemilu dibawah panwaslu Kecamatan. Jumlah anggota Panwaslu Kelurahan/Desa 1 (satu) orang, jumlah anggota Panwaslu Luar Negeri berjumlah 3 (tiga) orang dan pengawas TPS berjumlah 1 (satu) orang disetiap TPS. Masa jabatan dari keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah 5 (lima) tahun.

Tugas Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur secara rinci dalam Pasal 93. Dalam Undang-Undang ini tugas pengawasan Bawaslu bertambah banyak. Tugas Bawaslu tidak hanya sekedar mengawasi namun bisa langsung melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu. Pengawasan pemilu yang dilakukan Bawaslu masih dilakukan pada saat tahapan persiapan dan pelaksanaan pemilu. Ada sedikit hal yang berbeda dalam pengawasan Bawaslu, jika dalam Undang-Undang sebelumnya penataan dan penetapan daerah pemilihan masuk dalam tahapan persiapan pelaksanaan Pemilu, dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dimasukkan dalam tahapan pelaksanaan pemilu. Tugas pengawasan yang baru diatur dalam Undang-Undang ini yaitu Bawaslu mencegah terjadinya politik uang. Hal ini dirasa penting untuk kemudian diatur dalam Undang-Undang mengingat praktik politik uang yang masih sangat banyak terjadi dalam setiap pelaksanaan pemilu.

Selain pengawasan terhadap politik uang, tugas baru yang harus dilakukan oleh Bawaslu yaitu pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Republik Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Bawaslu juga bertugas mengawasi putusan yang dikeluarkan oleh lembaga yang berkaitan dengan pemilu seperti mengawasi pelaksanaan putusan DKPP, mengawasi putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu, mengawasi putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, mengawasi keputusan KPU, KPU Provinisi dan KPU Kabupaten/Kota dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran

netralitas aparatur sipil negara, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia.

Atas pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, Bawaslu bertugas menyampaikannya kepada DKPP. Untuk dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu, Bawaslu berkoordinasi dengan sentra Gakkumdu untuk menyatakan apakah pelanggaran tersebut masuk dalam kategori tindak pidana pemilu. Gakkumdu sendiri merupakan gabungan dari Bawaslu, Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung. Gakkumdu sendiri masih melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 486.

Sama halnya dengan tugasnya, kewenangan Bawaslu juga bertambah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini. Dalam melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran politik uang. Kewenangan ini berbeda dengan kewenangan Bawaslu dalam Undang-Undang 15 Tahun 2011 dimana mengenai temuan pelanggaran adminstrasi oleh Bawaslu hanya bersifat rekomendasi. Namun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu diberikan kewenangan untuk memutus pelanggaran administrasi. Sedangkan untuk temuan adanya politik uang, yang sebelumnya masuk dalam kategori tindak pidana pemilu, kini masuk dalam kewenangan Bawaslu untuk memberikan keputusannya. Sebelumnya temuan adanya politik uang, Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi untuk kemudian dilanjutkan penyelesaiannya di Gakkumdu. Bagi peserta pemilu yang terbukti

melakukan politik uang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 286, Bawaslu berwenang untuk membatalkan atau mendiskualifikasi pencalonannya dalam pemilihan umum.

Kewenangan baru yang dimiliki oleh Bawaslu yakni dalam hal penanganan sengketa pemilu. Dalam Undang-Undang ini, Bawaslu tidak hanya sebatas menerima dan memeriksa sengketa pemilu yang terjadi, namun bisa juga memediasi bahkan mengajudikasi atau menyelenggarakan pengadilan secara mandiri. Proses penyelesaian sengketa oleh Bawaslu secara rinci diatur dalam Pasal 468. Proses ajudikasi dilakukan jika tahapan mediasi tidak menghasilkan kesepakatan antara pihak yang bersengketa. Hasil putusan Bawaslu ini bersifat final dan mengikat. Kewenangan untuk memutus sengketa pemilu secara tidak langsung menjadikan Bawaslu sebagai lembaga "setengah" peradilan. Bawaslu juga berwenang untuk memberikan rekomendasi berkaitan dengan netralitas aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Rekomendasi ini disampaikan kepada masing-masing institusi yang berwenang.

Berdasarkan uraian diatas bisa dilihat banyak sekali perubahan-perubahan strategis terhadap Bawaslu. Perubahan ini dirancang sedemikian rupa oleh para pembentuk Undang-Undang untuk memaksimalan fungsi serta kewenangan Bawaslu yang pada peraturan-peraturan sebelumnya masih terdapat celah kekurangan. Perubahan ini memberikan angin segar terhadap pelaksanaan

demokrasi di Indonesia.[125] Jika dilihat secara seksama, pengaturan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengarah kepada penguatan lembaga pengawas ini. Hal ini terlihat dari dibentuknya Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat tetap. Pembentukan Bawaslu Kabupaten/Kota ini untuk semakin menguatkan lembaga pengawas pemilu di tingkat Kabupaten/Kota mengingat kompleksitas permasalahan dalam setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Penguatan Bawaslu juga bisa dilihat dari semakin banyak dan kuatnya kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu itu sendiri.

Salah satu kewenangan baru yang terlihat mencolok adalah Bawaslu dapat memutus pelanggaran administrasi pemilu. Kewenangan ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang mana Bawaslu hanya sekedar memberikan rekomendasi atas pelanggaran administrasi pemilu sedangkan pemberi keputusan adalah KPU. Kewenangan baru ini membuat Bawaslu tidak lagi hanya berfungsi sebagai pengawasan namun juga menjalankan proses peradilan. Keputusan yang diambil Bawaslu ini bersifat terakhir dan mengikat.

Dari kewenangan yang baru ini menurut Didik Supriyanto terdapat tiga hal yang harus diperhatikan. Pertama, Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi di saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Ini dobel fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Penilaian ketika menjalankan fungsi pengawasan akan mempengaruhi putusannya. Kedua, hadirnya (lembaga) peradilan pemilu untuk menangani proses pelanggaran administrasi, jelas

[125] Jhoni Imron,Tugas Besar Pengawasan Pemilu:Dari Institusional ke Sosial,http://rilis.id/tugas-besar-pengawasan-pemilu-dari-institusional-ke-sosial.html diakses pada tanggal 11Desember 2017 Pukul 20.00 WIB

menambah panjang proses administrasi pemilu, sehingga pemilu tidak hanya semakin mahal tetapi juga semakin birokratis, bertele-tele dan menjauhkan substansi demokrasi. Ketiga perekrutan anggota Bawaslu yang semata-mata sebagai pengawas pemilu belum tentu memenuhi kemampuan sebagai hakim peradilan.[126]

Selain kewenangan untuk mengadili pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu juga mempunyai kewenangan untuk mendiskualifikasi peserta pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran politik uang. Politik uang seakan masih menjadi pekerjaan rumah untuk para penyelenggara pemilu. Praktik politik uang yang selama ini dilakukan dengan terstruktur, sistematis dan masif masih sangat susah untuk diatasi.

Pembentukan Bawaslu Kabupaten/Kota sekaligus menjadikan lembaga pengawas ini sebagai lembaga permanen untuk dapat mengakomodir banyaknya kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu. Hal ini diikuti dengan penambahan jumlah anggota Bawaslu yang disesuaikan dengan jumlah penduduk dan luas wilayah. Peralihan Bawaslu Kabupaten/Kota dari sebelumnya Panwaslu Kabupaten/Kota serta penambahan jumlah anggota Bawaslu dilakukan secara bertahap sesuai dengan peraturan pelaksana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

[126] Didik Supriyanto,*Menyoal Bawaslu,Penampilan Baru ,Wewenang Baru,Persoalan Baru* dalam http://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru diakses pada tanggal 11 Desember 2017 pukul 21.00 WIB

Atas kewenangan kuat yang telah diberikan ini tidak menghindari kemungkinan akan munculnya perselisihan dengan lembaga yang lain. Oleh karena itu Bawaslu harus bertindak responsif dengan menerbitkan beberapa peraturan teknis seperti peraturan teknis tentang kewenangan memutus pelanggaran pemilu dan penindakan terhadap politik uang. Meluasnya kewenangan Bawaslu ini juga mengharuskan Bawaslu untuk lebih selektif dalam memilih anggota Bawaslu.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini dimana didalamnya kewenangan Bawaslu yang diperkuat membawa harapan besar agar lembaga pengawas ini dapat menjalankannya secara maksimal. Mengingat pada tahun 2019 mendatang akan diselenggarakan pemilu serentak dimana potensi banyaknya pelanggaran pemilu, kehadiran Bawaslu diharapkan bisa memaksimalkan kewenangannya tanpa tebang pilih dan bisa menindak dengan tegas pihak yang terbukti melakukan pelanggara pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri jika mampu memaksimalkan kewenangan yang begitu kuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 maka bukan tidak mungkin pelaksanaan pemilu kedepannya akan terlaksana lebih baik, bersih, jujur dan adil dan hasil dari pelaksanaan pemilu bisa lebih berkualitas.

C. Tabel Perbandingan Kedudukan, Tugas Dan Wewenang Badan Pengawas Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Sebagai salah satu penyelenggara pemilihan umum yang telah diatur dalam Konstitusi, keberadaan Bawaslu tidak bisa dipisahkan dari perubahan Undang-Undang yang mengatur mengenai pemilihan umum yang selama ini selalu mengalami perubahan setiap menjelang tahun pemilu. Perubahan ini tentu berdasarkan pada evaluasi atas pelaksanaan pemilu sebelumnya.

Perubahan pengaturan mengenai Bawaslu dalam Undang-Undang pemilu bertujuan untuk menguatkan kedudukan Bawaslu itu sendiri. Penguatan Bawaslu sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemilu dirasa penting untuk mewujudkan pemilu yang adil dan berkualitas. Menjelang pemilu serentak tahun 2019, pemerintah bersama DPR telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang ini, pengaturan mengenai Bawaslu mengalami beberapa perubahan dan penambahan jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, pengaturan mengenai Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 banyak mengalami penambahan yang mengarah kepada penguatan kelembagaan Bawaslu. Hal ini bisa dilihat dengan bertambahnya kewenangan Bawaslu dalam

hal penyelesaian sengketa pemilu jika dibandingkan dengan peraturan yang sama dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Selain itu kedudukan mengenai lembaga pengawas pemilu juga mengalami perubahan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Atas hal tersebut, perbandingan mengenai kedudukan, tugas serta kewenangan mengenai Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terlihat dalam tabel di bawah ini:

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
Bagian Kesatu Umum Pasal 69	Bagian Kesatu Umum Pasal 89
(1) Pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinisi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. (2) Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap. (3) Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat *ad hoc*.	(1) Pengawasa Penyelenggara Pemilu dilakukan oeh Bawaslu. (2) Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Bawaslu; b. Bawaslu Provinsi; c. Bawaslu Kabupaten/Kota; d. Panwaslu Kecamatan; e. Panwaslu Kelurahan/Desa; f. Panwaslu LN; dan g. Pengawas TPS. (3) Bawaslu, Bawaslu Provinis, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS bersifat hierarkis, termasuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. (4) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap. (5) Panwaslu Kecamatan, Panwaslu

	Kelurahan/Desa. Panwaslu LN, dan Pengawas TPS, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat *ad hoc.*
Pasal 70	Pasal 90
Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.	(1) Panwaslu Kecamatan,Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama Penyelenggaraan Pemilu dimulai da berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu selesai. (2) Pengawas TPS dibentuk paling lambat 23 (dua puluh tiga) hari sebelum hari pemungutan suara dan dibubarkan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah hari pemungutan suara.
Bagian Kedua Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan Pasal 71	Bagian Kedua Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan Pasal 91
(1) Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara. (2) Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. (3) Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. (4) Panwaslu Kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan. (5) Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di desa atau nama lain/kelurahan (6) Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia	(1) Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara. (2) Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. (3) Bawaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. (4) Pawaslu Kecamatan berkedudukan di kecamatan. (5) Panwaslu Kelurahan/Desa berkedudukan di kelurahan/desa. (6) Panwaslu LN berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia. (7) Pengawas TPS berkedudukan di setiap TPS.
Pasal 72	Pasal 92
(1) Keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan pemilu.	(1) Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas individu yang memiliki tugas

(2) Jumlah anggota: a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; b. Bawaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang; c. Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang; d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang, (3) Jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa atau nama lain/kelurahan paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang yang disesuaikan dengan kondisi geografis dan sebaran TPS. (4) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. (5) Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu. (6) Ketua Bawaslu Provinsi, ketua Panwaslu Kabupaten/Kota , dan Panwaslu Kecamatan dipilih dari dan oleh anggota. (7) Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kecamatan mempunyai hak suara yang sama. (8) Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). (9) Masa keanggotaan Bawaslu dam Bawaslu Provinsi adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.	pengawasan Penyelenggaraan Pemilu. (2) Jumlah anggota: a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang. (3) Jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. (4) Jumlah anggota Panwaslu Kelurahan/Desa di setiap kelurahan/desa sebanyak 1 (satu) orang. (5) Jumlah anggota Panwaslu LN berjumlah 3 (tiga) orang. (6) Pengawas TPS berjumlah 1 (satu) orang setiap TPS. (7) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu LN terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. (8) Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu. (9) Ketua Bawaslu Provinsi, ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan, dan ketua Panwaslu LN dipilih dari dan oleh anggota. (10) Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi,Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan , dan ketua Panwaslu LN mempunyai hak

	suara yang sama. (11) Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi , dan Bawaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). (12) Jabatan Ketua dan anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, ketua dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. (13) Masa Jabatan keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi , Bawaslu Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.
Bagian Ketiga Tugas, Wewenang dan Kewajiban Paragraf 1 Badan Pengawas Pemilu Pasal 73	Bagian Ketiga Tugas, Wewenang dan Kewajiban Paragraf 1 Bawaslu Pasal 93
(1) Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan. (2) Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. (3) Tugas Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi: a. mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas: 1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu	Bawaslu bertugas: a. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan; b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap: 1. Pelanggaran Pemilu; dan 2. Sengketa proses Pemilu; c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas: 1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu; 2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU; 3. sosialisasi Penyelenggara Pemilu; dan 4. pelaksanaan persiapan lainnya dalam

2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU; 3. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 4. sosialisasi penyelenggaran Pemilu; dan 5. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturang perundang-undangan. b. mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas: 1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap; 2. penetepan peserta Pemilu; 3. proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 4. pelaksanaan kampanye; 5. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; 6. pelaksanaan pemungutan	Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas; 1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap; 2. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota; 3. penetepan Peserta Pemilu; 4. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 5. pelaksanaan kampanye dan dana kampanye; 6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS; 8. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; 9. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU; 10. pelaksanaaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;dan 11. penetapan hasil Pemilu; e. mencegah terjadinya praktik politik uang;

suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS; 7. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai PPK; 8. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota; 9. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupatem/Kota, KPU Provinsi, dan KPU; 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; 11. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu; 12. pelaksanaan putusan DKPP; dan 13. proses penetapan hasil Pemilu. c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutanna berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI; d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidanan Pemilu oleh instansi yang berwenang; e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggara Pemilu; f. evaluasi pengawasan pemilu; g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-	f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas: 1. putusan DKPP; 2. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu; 3. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota; 4. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP; i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu; j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; k. mengevaluasi pengawasan Pemilu; l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
	Pasal 94

undangan (4) Dalam melaksanakan tugas dan sebagaimanan dimaksud pada ayat (2), Bawaslu berwenang: a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan serta merekomendasikannya kepada yang berwenang; c. menyelesaikan sengketa Pemilu; d. membentuk Bawaslu Provinsi; e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (5) Tata cara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b dan huruf c diatur dalam undang-undang yang mengatur Pemilu.	(1) Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebaigaman dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas: a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu; b. mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu; c. berkoordinasi dengan instansi terkait; dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu. (2) Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas: a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu; b. menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu; c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan d. memutus pelanggaran administrasi Pemilu (3) Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas: a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu; b. memverifikasi secara formal dan maeteriel permohonan

	penyelesaian sengketa proses Pemilu; c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa; d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu;dan e. memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.
	Pasal 95
	Bawaslu berwenang: a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu; b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran adminstrasi Pemilu; c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang; d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu; e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; g. meminta bahan keterangan yang

	dibutuhkan kepada phak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu; h. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; i. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN; j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN;dan k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Pasal 74	Pasal 94

Bawaslu berkewajiban: a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan; c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggara terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodikdan/atau berdasarkan kebutuhan;dan e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan	Bawaslu berkewajiban: a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang; b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan; c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; d. mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data peilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan e. melaksanakan kewajiban laiin sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengalami perubahan jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ini kedudukan Bawaslu Provinsi yang sebelumnya *ad hoc* menjadi tetap. Bawaslu mempunyai tugas utama yaitu pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Pengawasan pemilu ini dibagi kedalam dua tahapan yaitu pada saat tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan pemilu. Selain dua tugas utama tersebut, Bawaslu juga bertugas dalam beberapa hal yaitu:
   a. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
   b. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana oleh instansi yang berwenang;
   c. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran pemilu;
   d. evaluasi pengawasan pemilu;

e. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu f. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Bawaslu mempunyai beberapa kewenangan yaitu:

a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu termasuk di dalamnya adalah keputusan-keputusan KPU;
b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
c. menyelesaikan sengketa pemilu yang keputusannya bersifat *final and binding*;
d. membentuk Bawaslu Provinsi; dan
e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi.

2. Pengaturan mengenai Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum lebih banyak, luas dan rinci jika dibandingkan peraturan yang sama dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kedudukan Bawaslu diperkuat hingga tingkat Kabupaten/Kota dengan dibentuknya Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat tetap. Dengan kedudukan baru tersebut, tugas Bawaslu bertambah tidak hanya sekedar untuk mengawasi jalannya pemilihan umum namun juga bisa langsung melakukan

penindakan terhadap pelanggaran pemilu. Selain itu Bawaslu juga bertugas untuk melakukan pencegahan terjadinya politik uang. Tugas baru Bawaslu lainnya adalah pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, anggota TNI dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Tugas lainya yaitu:

a. mengawasi pelaksanaan putusan DKPP,
b. mengawasi putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu,
c. mengawasi putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota,
d. mengawasi keputusan KPU,KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, anggotan TNI dan anggota Kepolisian Republik Indonesia.

Sama halnya dengan tugasnya, kewenangan Bawaslu juga bertambah. Adapun Bawaslu diberikan kewenangan untuk memutus beberapa pelanggaran yang pada peraturan sebelumnya kewenangan Bawaslu hanya bersifat rekomendasi. Bawaslu berwenang untuk memutus pelanggaran administrasi pemilu, berwenang untuk mendiskualifikasi peserta pemilu yang terbukti melakukan politik uang. Bawaslu juga berwenang untuk memediasi bahkan mengajudikasi atau menyelenggarakan pengadilan secara mandiri terhadap sengketa pemilu. Kewenangan lainnya adalah Bawaslu dapat memberikan

rekomendasi berkaitan dengan netralitas aparatur sipil negara, anggota TNI dan anggota Kepolisian Republik Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Bawaslu memiliki kewenangan yang besar dalam menindak pelanggaran pemilu sehingga disebut sebagai lembaga *quasi* peradilan, sehingga Bawaslu harus mempersiapkan SDM yang berkualitas dan berkompeten untuk menunjang kewenangan yang sangat penting dalam pengawasan kepemiluan.
2. Masyarakat harus berperan aktif dalam melakukan pengawasan pemilu serta dapat bersinergi dengan Bawaslu untuk melakukan pencegahan pelanggaran pemilu sebagai upaya untuk mewujudkan pemilu yang bersih, jujur dan adil, serta demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

A.Muchtar Ghazali Abdul Majid,*Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Remaja Rosdakarya, Bandung,2016

Afan Gaffar,*Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*,Pustaka Pelajar,Yogyakarta,2000

Bagus Sarwono, *Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan*, Bawaslu Provinsi DIY,Yogyakarta,2014

Dahlan Thaib, *Ketatanegaran Indonesia Perspektif Konstitusional*,Total Media,Yogyakarta,2009

Ibnu Tricahyo,*Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*,In-Trans Publishing,Malang,2003

Inu Kencana Syafiie,*Pengantar Ilmu Pemerintahan*,Refika Aditama, Bandung,2010

Jimly Asshiddiqie,*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*,Jakarta,Rajawali Pers,2016

Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*,Jakarta,Rineka Cipta,2003

_____ . *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*,Gama Media,Yogyakarta,1999

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*,Jakarta,Gramedia,2008

Mohammad Najib, *Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan*,Bawaslu Provinsi DIY,Yogyakarta,2014

Mukhtie Fajar,*Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*,Setara Press,Malang,2015

M.Taopan,*Demokrasi Pancasila Analisa Konsepsial Aplikatif*,Sinar Grafika,Jakarta

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*,Yogyakarta,UII Press,2005

Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*,Jakarta,Kencana,2017

Nuruddin Hady,*Teori Konstitusi & Negara Demokrasi*,Setara Press,Malang,2010,

Sirajudin dan Winardi,*Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*,Setara Press, Malang,2015

Soehino,*Ilmu Negara*,Liberty,Yogyakarta,2005

Thalhah,*Demokrasi dan Negara Hukum*,Kreasi Total Media,Yogyakarta,2008

Titik Triwulan Tutik,*Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*,Kencana,Jakarta,2010

Yoyoh Rohaniah Efriza,*Pengantar Ilmu Politik*,Intrans Publishing, Malang,2015

Yusa Djuyandi,*Pengantar Ilmu Politik*,Ctk. Kedua,Rajawali Press,Jakarta,2017

Zuhad Aji Firmantoro,*Dilema Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif*,The Phinisi Press,Yogyakarta,2017

Jurnal

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum,Vol 22, No.3: Juli 2015

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Data Elektronik

Didik Sukriono,"*Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia"* dalam http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf

Veri Junaidi,*Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu:Potret Pemilu Dalam Sengketa*,dalam Jurnal Perludem edisi 7,2015

Tigor Hutapea,*Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu: Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu*, dalam Jurnal Perludem edisi 7,2015

Didik Supriyanto,*Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*,dalam http://www.rumahpemilu.org/read/807/Penguatan-Bawaslu-Optimalisasi-Posisi-Organisasi-dan-Fungsi-dalam-Pemilu-2014

Data penyelesaian sengketa Pilkada 2015 oleh Bawaslu dalam https://www.bawaslu.go.id/pengawasan/afe4c9a4b6c142eeaf216331a138b3d3/keputusan_sengketa diakses pada tanggal 08-12-2017 pukul 13.30 WIB

Jhoni Imron,*Tugas Besar Pengawasan Pemilu:Dari Institusional ke Sosial*,http://rilis.id/tugas-besar-pengawasan-pemilu-dari-institusional-ke-sosial.html diakses pada tanggal 11Desember 2017 Pukul 20.00 WIB