



SKRIPSI

**KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU
TERHADAP PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SERENTAK PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XVII/2019**

OLEH:

**ANDI ILHAM TAUFIK RAMLI
B11116409**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**



Optimization Software:
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU
TERHADAP PENGAWASAN PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SERENTAK PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XVII/2019**

OLEH:

**ANDI ILHAM TAUFIK RAMLI
B11116409**

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**



PENGESAHAN SKRIPSI

**KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERHADAP PENGAWASAN
PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XVII/2019**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI ILHAM TAUFIK RAMLI

B11116409

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Rabu, 21 Oktober 2020
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 195404201981031003

Sekretaris



Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H.
NIP. 195801271989101001

**Ketua Program Studi
Sarjana Ilmu Hukum**



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761291999031005



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Andi Ilham Taufik Ramli

Nomor Induk Mahasiswa : B11116409

Peminatan : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 19 September 2020

Pembimbing Utama



Syamsul Bachri, S.H., M.S.

95404201981031003

Pembimbing Pendamping



Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H.

NIP. 195801271989101001



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Andi Ilham Taufik Ramli
NIM : B11116409
Departemen : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019

Bahwa benar adanya karya ilmiah saya dan bebas dari plagiarisme (duplikasi).
Demikianlah Surat Pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakasilan atas karya ilmiah ini maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 30 Agustus 2020

Yang Bersangkutan



Andi Ilham Taufik Ramli



ABSTRAK

ANDI ILHAM TAUFIK RAMLI (B11116409) dengan Judul “*Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019*”. Di bawah bimbingan (Syamsul Bachri) sebagai Pembimbing I dan (Kasman Abdullah) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan pemilihan kepala daerah serentak pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019.

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, putusan hakim, risalah sidang Mahkamah Konstitusi serta bahan hukum sekunder, yaitu literatur buku dan jurnal hukum. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu 1) Disahkannya Undang-Undang Pemilu, mencabut dan dinyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Penyelenggara Pemilu yang sebelumnya menjadi rujukan dalam Undang-Undang Pilkada karena pada dasarnya penyelenggara pemilu juga adalah penyelenggara pilkada. Sehingga menjadi suatu keharusan agar kedudukan Bawaslu pada Undang-Undang Pilkada menyesuaikan dengan kedudukan Bawaslu pada Undang-Undang Pemilu. Perubahan nomenklatur Panwas menjadi permanen menjamin prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu. 2) Pertimbangan Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa ketika Undang-Undang Penyelenggara Pemilu dicabut dan diadopsi substansinya dengan disahkannya UU Pemilu, maka UU Pilkada juga harus menyesuaikan guna menjamin prinsip kepastian hukum dalam pengawasan pilkada serentak.

Kata kunci: Bawaslu, Pemilu, Pilkada, Putusan Mahkamah Konstitusi, Pengawasan



ABSTRACT

ANDI ILHAM TAUFIK RAMLI (B11116409), with the title “The Position of the Election Supervisory Body Against the Supervision of unison the Regional Head Elections after the Constitutional Court Verdict Number 48/PUU-XVII/2019”. Advised by Syamsul Bachri as the first advisor and Kasman Abdullah as the second advisor.

This research aim to analyze the position of the election supervisory body against the supervision of unison the regional head elections after the Constitutional Court Verdict Number 48/PUU-XVII/2019. The type of this research is a type of normative legal research with a statutory and a conceptual oncoming methods. The legal materials consist of primary legal materials, among others statutory regulations, verdict, and constitutional court trial. The secondary legal materials, among others literature books, and legal journals. All of the legal materials were analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this research are: 1) The election law is passed, and is declared invalid, which was previously a reference in the regional head election law because basically the election organizer is also the election of the regional head. The change in Panwas nomenclature become permanent guarantees as a principle of the balances between the election administators. 2) The considerations of the constitutional court explained that when the election management law is revoked and its substance is adopted by the passage of the election law, so the regional head election law also have to adjust and ensure the principle of legal certainty in unison election supervision.

Keywords: Bawaslu, General Election, Pilkada, Constitutional Court Decision, Supervision.



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur dan terima kasih penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan berkah-Nya sehingga penulis dapat Menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul: “**Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serantah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019**”, yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa dan dukungan serta membantu secara langsung dan tidak langsung selama penyusunan skripsi ini. Terutama kepada orang tua penulis dan kakak penulis, Dr. Andi Djamaluddin Ramli, M.Si. dan dr. Nikmat B. Situru, serta kakak penulis, dr. Andi Nurul Abidah Ramli yang senantiasa sabar mendidik dan memberikan arahan dengan penuh cinta kepada penulis sehingga mampu melewati segala rintangan dalam hidup selama ini. Begitu juga segala doa yang tulus dan dukungan moral dan materil kepada penulis. Tiada hal yang dapat penulis ucapkan selain sekali lagi mengucapkan terima kasih atas segala ketulusan



cinta dan kasih sayang kepada penulis. Semoga Allah SWT senantiasa memberi Kesehatan dan perlindungan-Nya.

Ucapan terima kasih penulis ucapkan pula kepada para pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H. selaku Pembimbing II atas segala kebaikannya selama ini yang telah memberikan waktu luang dan bimbingan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya, terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Penguji I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Penguji II atas saran dan ilmu yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Kemudian tak lupa pula penulis ucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. beserta jajarannya;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum, selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku Sekretaris beserta jajarannya;



4. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menularkan ilmu, pengalaman, dan nasihat-nasihat yang begitu luar biasa dan telah penulis anggap sebagai orang tua selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya dalam pengurusan administrasi selama penyusunan skripsi ini;
6. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. yang telah penulis anggap sebagai guru, orang tua sekaligus kakak yang senantiasa mengarahkan dan memberikan nasihat selama proses penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan pada saat penulis mengemban amanah sebagai Ketua Presidium Pusat Ikatan Keluarga Mahasiswa Sinjai (IKMS);
7. Nuriyah Fara Muthia selaku orang yang senantiasa mendukung dan mendoakan penulis. Semoga segala kebaikan dan keberkahan menyertai kita. Terima kasih untuk segala ketulusan dan kesabarannya;
8. Seluruh keluarga besar Asian Law Students' Association Local Chapter Universitas Hasanuddin (ALSA LC UNHAS) yang telah menjadi rumah bagi penulis dalam mengembangkan keilmuan hukum dan menempa penulis menjadi seorang organisatoris.



Hangatnya kekeluargaan dan kebersamaan akan selalu penulis kenang terkhusus kepada pengurus BOD-BPH ALSA LC UNHAS Periode 2017-2018, Aqiva, Ste, Ade, Nesa, Lave, Deny, Ayu, Indra, Sandra, Mega, Mahful, Askin, Sarah, Fiqih, Aisyah, Arya, Gadis, Galuh, Angga, Sat, Fadli, Nupe, Refo, Ernien, Ratih, Oji, Hukama, Yusril, Prima, Soki, Anwar, Ilham dan lain-lain yang tak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih atas semua pengalamannya, semoga semakin jaya. *Alsa! Always be one;*

9. Senior-senior penulis, Kakanda Irfan Marhaban, S.H., M.Kn., Kakanda Nurdiansah, S.H., Kakanda Dhian Fadlhan Hidayat, S.H., Kakanda Asaat Rizkallah Achmadsyah S.H., Kakanda Addinul Haq, S.H., M.H., Kakanda Akram Syarief Hayyi, S.H., M.H., Kakanda Abdullah Fatih, S.H., Kakanda Ibrahim Arifin, S.H., Kakanda Hendri, S.H., Kakanda Ahmad Ishak, S.H., Kakanda Fatoni, S.H., Kakanda Alif Zahran, S.H., Kakanda Dr. Fauzan Aries, S.H., M.H., Kakanda Farid, S.H., Kakanda Asrullah, S.H., Kakanda Reza Murti, S.H., Kakanda Zulfikar Naharuddin, S.H., serta senior senior lainnya yang sangat berjasa bagi penulis yang tak dapat penulis sebutkan satu per satu;

10. Adik-adik ideologis penulis Dany, Yusuf, Iccang Hady, Dede, Uga, Appang, Wawan, Razin, Iccang, Riast, Imam, Reza, Z. Terima kasih telah membantu penulis untuk beberapa urusan-urusan.



Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian dan tetap semangat;

11. Pengurus Pusaka HTN FHUH Kak Sarah, Kak Fauzan Machmud, Salam, Icam, Yusril, Aswin, Ica, Adit, dan teman-teman lainnya yang telah bekerja keras secara kolektif mendirikan dan mempertahankan eksistensi organisasi.

12. Pengurus MPP-DPP IKMS Periode 2020-2022, Kakanda Rama, Kakanda Zhaif, Poce, Sauling, Pangeran, Habibillah, Lely, Kisty, Agung, Andri, lin, Inna, dan teman-teman lainnya yang membersamai penulis selama menjadi nahkoda di kapal besar yang bernama IKMS. Semoga tetap terbangun solidaritas bagi kita semua;

13. Keluarga Besar Diktum 2016, terima kasih atas segala pengalamannya selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

14. Keluarga Besar KKN Parepare gelombang 102 khususnya Posko Sumpang Minangae. Terima kasih telah membantu penulis sebagai Kordinator Kelurahan serta atas semua kebersamaan dan kekeluargaannya selama KKN;

15. Terakhir, kepada seluruh teman-teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian.



Penulis menyadari skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu kritik dan saran sangat penulis harapkan. Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanddin secara khusus dan negara secara umum. Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil Alamin. Wassalamu alaikum wr.wb.*

Makassar, 1 September

Andi Ilham Taufik Ramli



DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|-----------|
| Halaman Judul | i |
| Persetujuan Pembimbing | ii |
| Halaman Pengesahan | iii |
| Pernyataan Keaslian Skripsi | iv |
| Abstrak | v |
| Kata Pengantar | vii |
| DAFTAR ISI..... | xiii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 10 |
| C. Tujuan Penelitian | 10 |
| D. Manfaat Penelitian | 10 |
| E. Keaslian Penelitian..... | 11 |
| F. Metode Penelitian | 14 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG | |
| KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERHADAP | |
| PENGAWASAN PILKADA SERENTAK PASCA PUTUSAN | |
| MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XVII/2019 | 19 |
| Step Negara Hukum | 19 |
| okrasi | 23 |



| | |
|---|-----------|
| 1. Konsepsi Demokrasi..... | 23 |
| 2. Demokrasi Pasca Reformasi di Indonesia | 26 |
| C. Pemilihan Kepala Daerah | 29 |
| 1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah..... | 29 |
| 2. Dinamika Pengaturan Pilkada Pasca Reformasi | 31 |
| D. Badan Pengawas Pemilu | 35 |
| 1. Sejarah Kelembagaan Pengawas Pemilu..... | 35 |
| 2. Pengaturan Pengawas Pemilu Dalam Pemilihan Kepala Daerah | 40 |
| E. Analisis Tentang Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pilkada Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 | 45 |
| BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PERKARA NOMOR 48/PUU-XVII/2019 TENTANG KEDUDUKAN BAWASLU DALAM PENGAWASAN PILKADA SERENTAK | 74 |
| A. Mahkamah Konstitusi..... | 74 |
| 1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi | 74 |
| 2. Jenis-Jenis Penafsiran Hakim Konstitusi..... | 76 |
| 3. Pemilihan Kepala Daerah Serentak..... | 83 |
| 4. Konsepsi Pemilihan Kepala Daerah Serentak | 83 |



| | |
|---|------------|
| 2. Tahapan Penyelenggaraan Pilkada Serentak..... | 90 |
| C. Pengawasan..... | 93 |
| D. Analisis Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi Terhadap Perkara Nomor 48/PUU-XVII/2019 Tentang Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota | 96 |
| BAB IV PENUTUP | 108 |
| A. Kesimpulan | 108 |
| B. Saran | 109 |
| DAFTAR PUSTAKA | 110 |



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan sarana terpenting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Secara umum, pemilihan umum adalah konsep serta gagasan suatu negara demokrasi seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan, “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Maka pemilihan umum menjadi salah satu indikator tegaknya pilar demokrasi dalam suatu negara sehingga warga negara memiliki hak untuk berpartisipasi serta menyalurkan suaranya terkait persoalan politik.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem demokrasi atau biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Pada praktiknya, wakil rakyat itulah yang menjalankan kedaulatan rakyat dengan duduk di lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi dari sebagian rakyat yang telah memilihnya sehingga wakil rakyat haruslah bertindak dengan atas nama rakyat. Agar wakil rakyat itu dapat bertindak atas nama rakyat, maka harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum.¹

shiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta,



Dengan demikian, pemilihan umum adalah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat di legislatif maupun memilih pemimpin di ranah eksekutif secara demokratis. Oleh karena itu pemilihan umum (*general election*) adalah ciri penting bagi suatu negara demokrasi.² Penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis haruslah berpegang teguh pada asas pemilihan umum sesuai dengan amanat pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Dalam pemilu pasca reformasi, asas yang paling mendapat perhatian dan berbeda dari asas pemilu masa orde baru adalah asas jujur dan adil. Kedua asas tersebut berfungsi untuk menjaga agar asas-asas lainnya diterapkan dalam kerangka kejujuran dan keadilan.³ Artinya tidak boleh ditoleransi jika pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia itu dilaksanakan tidak dengan asas jujur dan adil. Sehingga kedua asas tersebut dapat memastikan prinsip-prinsip demokrasi tercapai dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Dalam pemilu, yang dipilih bukan saja wakil rakyat akan duduk di parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif.⁴ Pergantian suksesi kepemimpinan baik itu dalam tataran



2 dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis (Prinsip-Prinsip Dalam Indonesia)*, Rajawali Pers, Depok, hlm.18. Shiddiqie, *Op. cit*, hlm.419.

legislatif maupun dalam tataran eksekutif adalah suatu keniscayaan, tertuang dalam pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah.” Ketentuan mengenai pemilu selain diatur dalam pasal 22E, juga diatur tentang pemilihan kepala daerah sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”.

Adanya ketentuan tersebut dalam konstitusi Indonesia tentu akan menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur (per lima tahun) serta memastikan proses dan kualitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.⁵ Sehingga dengan diaturnya Pemilu dalam UUD NRI 1945 akan memberikan landasan hukum yang kuat terkait penyelenggaraan Pemilu yang bertujuan untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat serta menegaskan marwah negara sebagai negara hukum dan demokrasi.

Salah satu elemen strategis dalam mewujudkan Pemilu yang bebas dan adil adalah penyelenggara Pemilu. Penyelenggara Pemilu merupakan

Huda dan Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca*, Kencana, Jakarta, hlm.43-44.



pihak yang mengatur jalannya Pemilu, mulai dari merancang tahapan penyelenggaraan Pemilu, menetapkan peserta Pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara hingga menetapkan pemenang pemilu.⁶ Keberhasilan jalannya pemilu sangat ditentukan oleh independensi para penyelenggara Pemilu, sehingga tidak diragukan lagi bahwa penyelenggara Pemilu memang memiliki peran yang sangat strategis terhadap terwujudnya penyelenggaraan Pemilu yang ideal.

Guna mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang ideal sebagaimana amanat konstitusi, mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk menguatkan pilar demokrasi, meminimalisir kecurangan serta menegaskan komitmen Pemilu atau Pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter.⁷ Artinya, lembaga pengawas juga bertanggung jawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis.

Secara historis, lembaga pengawas Pemilu baru terbentuk pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum atau Panwaslak yang memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu.⁸ Kemudian setelah pemilu 1999, Panwaslak Pemilu diubah

jadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum atau Panwaslu. Perubahan

h.52.
h.107.
h. 108.



terhadap pengawas Pemilu dilakukan lewat UU No. 12 Tahun 2003. Undang-undang tersebut menegaskan untuk melakukan pelaksanaan pengawasan maka dibentuk Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota hingga Kecamatan. Kemudian muncul lagi UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, nama Panwaslu kemudian diubah lagi menjadi Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu yang bersifat permanen di tingkat Pusat.⁹

Kemudian lahirnya UU No. 15 Tahun 2011 yang mengakomodasi spirit Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 yang memperkuat kedudukan bawaslu hingga pada tingkat Provinsi. Sehingga sifat tetap kedudukan Bawaslu tidak hanya pada level pusat, melainkan juga pada level provinsi.¹⁰ Namun pada level Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri masih bersifat *ad hoc*

Dalam UU 15 Tahun 2011, Bawaslu dan jajaran sebagai penyelenggara Pemilu melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pernyataan tersebut dinyatakan dalam pasal 1 ayat 5 UU 15/2011 sebagai berikut:

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan

n. 110.

n. 112.



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”

Dalam perkembangannya, kemudian terbentuklah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-Undang tersebut menjadi rujukan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Serta terbentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi rujukan dalam pelaksanaan pemilihan umum.

Dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 lembaga penyelenggara pengawas pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu yang telah bersifat permanen sampai pada tingkat Kabupaten/Kota. Akan tetapi pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah menyebutkan nomenklatur pengawas pemilu ditingkat Kabupaten/kota adalah Panitia Pengawas Pemilihan (*ad hoc*). Hal tersebut menjadi permasalahan dalam pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengawasan pilkada serentak.

elain itu dari segi jumlah anggota, Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/kota yang ditetapkan dalam UU No.10 Tahun 2016 anggotakan 3 (tiga) orang. Sedangkan Bawaslu Kabupaten/kota dalam



UU No.7 Tahun 2017 beranggotakan 3 (tiga) atau 5 (lima) orang. Padahal saat ini telah ada anggota Bawaslu Kabupaten/kota yang jumlahnya 5 orang serta 3 orang pengawas.

Kemudian perbedaan penindakan pelanggaran, waktu penindakan pelanggaran oleh Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/kota pada UU No. 10 Tahun 2016 adalah 5 (lima) hari. Sedangkan waktu penindakan pelanggaran oleh Bawaslu Kabupaten/kota pada UU No.7 Tahun 2017 adalah 14 (empat belas) hari kerja. Perbedaan lainnya adalah Bawaslu Kabupaten/kota dalam UU No. 7 Tahun 2017 memiliki kewenangan dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi dengan melalui sidang ajudikasi. Sedangkan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/kota pada UU No. 10 Tahun 2016 tidak memiliki kewenangan tersebut. Sehingga pada proses penyelesaian pelanggaran administrasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/kota hanya bersifat sebagai rekomendasi.

Atas persoalan tersebut Bawaslu mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang dalam hal ini dimohonkan oleh Surya Efitrinen, Nursari, dan Sulung Muna Rimbawan pada tanggal 13 Agustus 2019 dan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 pada tanggal 10 September 2019, dan telah diperbaiki



serta telah diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 September 2019.¹¹

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon yaitu menyatakan frasa Panwas Kabupaten/Kota dimaknai sebagai Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017, frasa beranggotakan 3 (tiga) orang dimaknai sama dengan jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017, serta menyatakan pasal 24 ayat 1 (satu) dan 2 (dua) UU No. 10 Tahun 2016 tidak mempunyai hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusan terhadap nomenklatur, jumlah anggota, sifat kelembagaan dan mekanisme pengangkatan. Namun sesungguhnya banyak hal yang perlu diharmonisasikan antara Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017, bukan hanya nomenklatur nama Panwas menjadi Bawaslu saja tetapi juga perlu mengharmonisasi terkait dengan tugas dan wewenang Bawaslu dalam menangani pelanggaran.¹²

Putusan Mahkamah Konstitusi itu bukan mengubah seluruh kewenangan dalam UU No. 10 Tahun 2016 sehingga kewenangan

Bawaslu dalam pengawasan Pilkada tetap berpacu pada UU No. 10

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019.
¹² Pujiatmiko, <https://www.wartabromo.com/2020/01/31/pr-berat-bawaslu-setelah-penanganan-awasi-pilkada/> diakses pada 27 Februari 2020 pukul 15.50 Wita.



Tahun 2016.¹³ Sebagaimana yang kita ketahui bahwa Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019 akan berpengaruh terhadap kedudukan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam kewenangannya terhadap pengawasan pemilihan kepala daerah.

Isu hukum dalam penelitian ini bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak menyinggung mengenai kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam pengawasan pemilihan kepala daerah, apakah kewenangan tersebut juga menyesuaikan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 atau tetap berdasar pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, seperti kewenangan dalam hal penyelesaian sengketa proses pemilihan. Sehingga kedudukan Bawaslu pasca putusan Mahkamah Konstitusi menarik untuk dikaji lebih dalam lagi dikarenakan perubahan sifat kelembagaan menjadi permanen yang akan berakibat terhadap fungsi dan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam mengawasi berlangsungnya pemilihan kepala daerah.



dana, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/legalitas-panwaslu-jadi-bawaslu-g-pilkada-2020-masih-mengacu-uu-102016>, diakses pada tanggal 27 Februari 2020
5 Wita.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan pemilihan kepala daerah serentak pasca Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019 ?
2. Bagaimana pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi terhadap perkara No. 48/PUU-XVII/2019 tentang kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan pemilihan kepala daerah serentak ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan pemilihan kepala daerah serentak pasca Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi terhadap kedudukan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dalam pengawasan pemilihan kepala daerah serentak.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan menambah wawasan para pembaca khususnya dalam bidang hukum tata negara yang berkaitan dengan



kedudukan Badan Pengawas Pemilu pada pemilihan kepala daerah serentak.

2. Manfaat praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan yang konstruktif kepada pihak terkait dalam hal pengembangan hukum tata negara, khususnya dalam bidang hukum pemilihan kepala daerah.
3. Manfaat bagi penulis sendiri adalah untuk menambah wawasan dan pengalaman penulis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang berjudul “Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019” adalah asli yang dilakukan oleh penulis dengan berdasarkan isu hukum yang berkembang yang dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Sebagai perbandingan, dapat dikemukakan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Fauzan Machmud, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2019.
 - a. Judul: Analisis Hukum Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Memutus Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilihan Umum.



b. Rumusan Masalah :

- 1) Apakah pengaturan kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu telah sejalan dengan fungsinya sebagai pengawas pemilu?
- 2) Apakah faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu?

c. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah diatas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

- 1) Lahirnya kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu dilatarbelakangi oleh aspek filosofi kehadiran lembaga pengawas pemilu, yang pada hakikatnya memiliki kedudukan penting sebagai pengawal kedaulatan rakyat dan pelindung hak politik rakyat. Namun dengan pengaturan kewenangan memutus yang merupakan karakteristik dari fungsi peradilan ini, telah menempatkan Bawaslu dalam posisi yang bertolak belakang karena kewenangan memutus ini tidak sejalan dengan fungsi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu. Fungsi pengawasan dan kewenangan memutus yang dilakukan oleh satu lembaga yang sama ini berpotensi untuk menimbulkan adanya conflict of interest dalam



pelaksanaannya. Adapun dari aspek kelembagaan, dengan kedudukan Bawaslu yang merupakan bagian dari penyelenggara pemilu menambah ketidakjelasan atau ketidakserasian antara kedudukan, fungsi, dan kewenangan yang Bawaslu miliki.

- 2) Dalam melaksanakan kewenangan memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu, hambatan yang dialami oleh Bawaslu 176 secara umum disebabkan karena pengaturan dalam UU Pemilu yang belum mempersyaratkan latar belakang pendidikan sarjana hukum terhadap calon anggota Bawaslu, baik tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Akibatnya, pelaksanaan kewenangan memutus yang membutuhkan kecakapan dan kompetensi di bidang hukum belum dapat berjalan secara optimal karena terdapat beberapa Bawaslu di tingkat daerah yang keanggotaannya tidak diisi oleh anggota yang berlatar belakang pendidikan sarjana hukum.

Perbedaan dari penelitian diatas yang fokus pada kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu, penelitian yang penulis lakukan lebih berfokus pada kedudukan



kelembagaan Bawaslu pada pengawasan pilkada serentak pasca dikeluarkannya Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Oleh karena itulah, penelitian hukum merupakan suatu penelitian didalam kerangka *know-how* di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan.¹⁴

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah metode penelitian yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.¹⁵ Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas.¹⁶ Objek penelitian hukum



ahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, hlm. 83.
Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi*
um, Kencana, Jakarta, hlm. 12.
Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan*
encana, Jakarta, hlm.124.

normatif adalah ketidakterpaduan antara keadaan yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*).



2. Metode pendekatan

Penelitian hukum ini dilaksanakan dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang atau regulasi yang ada kaitannya dengan isu hukum yang diteliti. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁷

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁸

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



ahmud Marzuki, *Op. cit*, hlm.133-135.
n.181.

- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁹



c. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan sebagai pelengkap atas bahan hukum primer dan sekunder antara lain kamus Bahasa Indonesia, surat kabar, majalah, serta bahan-bahan yang ada di internet sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti.²⁰

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Teknik pengumpulan bahan hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statue approach), yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu yang sedang diteliti.

b. Bahan Hukum Sekunder

Teknik pengumpulan bahan hukum sekunder yang akan dilakukan adalah penelusuran dengan menggunakan metode studi kepustakaan terhadap literatur hukum yang bukan dokumen resmi serta memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

c. Bahan Non Hukum



_____ Efendi dan Johnny Ibrahim, *Op.cit*, hlm.298.

Pengumpulan bahan terhadap seluruh bahan-bahan yang berada diluar bidang hukum yang bersifat memberi penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder serta memiliki kolerasi dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual agar mendapatkan gambaran secara sistematis yang kemudian dikaji lebih lanjut secara normatif dengan menggunakan teknik analisis kualitatif yang mendeskripsikan bahan hukum dengan memberikan penafsiran dan kesimpulan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERHADAP PENGAWASAN PILKADA SERENTAK PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XVII/2019

A. Konsep Negara Hukum

Konsep Negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep Negara hukum modern (*welfare stste*), dimana negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah dan bergeser sebagai negara yang harus aktif turut serta menjamin kesejahteraan semua orang.²¹ Adanya gagasan bahwa negara tidak boleh ikut campur dalam urusan warga negara dibidang sosial maupun ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lama kelamaan berubah dan menjadi suatu gagasan bahwa negara harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan oleh karena itu negara harus aktif dalam mengatur kehidupan sosial dan ekonomi.²² Sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, utamanya perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan. Negara semacam ini disebut sebagai negara kesejahteraan



Optimization Software:
www.balesio.com

²¹ Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.4.
²² Budiarto, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

(*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).²³

Pada abad ke-19 hingga permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan dan pembagian kekuasaan dirumuskan secara yuridis. Ahli hukum eropa kontinental seperti Immanuel Kant dan Julius Stahl menggunakan istilah *Rechtsstaat* sedangkan ahli *Anglo Saxon* seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum dapat mencakup empat unsur, yaitu:²⁴

1. Hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan.
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Konsep rule of law oleh A.V. Dicey mengetengahkan konsep negara hukum dengan istilah rule of law, yang mencakup:²⁵

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*).
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).



h.113.

3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Walaupun antara konsep rechtsstaat dan the rule of law memiliki perbedaan latar belakang, tetapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari tindakan sewenang-wenang kekuasaan negara. Prinsip rechtsstaat yang dikemukakan oleh Julius Stahl pada pokoknya dapat digabungkan dengan prinsip rule of law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey guna menandai negara hukum modern di zaman sekarang.²⁶

Dari segi moral politik, ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara hendaknya diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu: 1) kepastian hukum, 2) tuntutan perlakuan yang sama, 3) legitimasi demokratis, 4) tuntutan akal budi.²⁷

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa didasari oleh undang-undang badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah dan mempengaruhi

...aan hukum warga negara.

...il Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.6.
...agnis-Suseno, 1987, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*,
Pustaka Utama, Jakarta, hlm.376.



Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh suatu badan/pejabat administrasi melalui atributif (legislator), baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa atributif, pada tingkat pusat, atributif yang diperoleh berasal dari MPR merupakan UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah merupakan undang-undang, sedangkan atributif yang diperoleh dari pemerintah di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah peraturan daerah.²⁸

Penegakan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam UUD NRI 1945 pasal 1 ayat 3, yang berbunyi sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa setiap tindakan, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berlandaskan dan sesuai dengan hukum.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya yang memimpin penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*, yang sejalan dengan prinsip *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

alam paham negara hukum, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu
iri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, oleh

Huda, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm.87.



karena itu prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum haruslah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).²⁹

B. Demokrasi

1. Konsepsi Demokrasi

Terdapat bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. semua konsep tersebut memakai istilah demokrasi yang secara asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*” . Dalam bahasa Yunani demos berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.³⁰

Menurut R.Kranenburg, demokrasi bermakna cara memerintah oleh rakyat.³¹ Sedangkan menurut M. Durverger, demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah.³² Artinya satu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya, semua orang berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.



m.88.
Huda, 2015, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.200.
Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung,

Dalam aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, terdapat dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.³³

Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasari dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.³⁴

Menurut Henry B. Mayo, sistem politik demokratis ialah suatu kondisi dimana kebijaksanaan umum ditentukan oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala berdasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam wadah yang menjamin kebebasan politik.³⁵

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu: ³⁶

1. Pemerintah yang bertanggung jawab



Huda, *Op.cit*, hlm.264.

m.265.

S. Mayo, 1960, *An introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, hlm. 70.

Huda, *Op.cit*, hlm.267.

2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan

Selain itu dikemukakan pula oleh *commission of jurist* bahwa dasar-dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah konsep negara hukum *rule of law* adalah sebagai berikut:³⁷

- 1) Perlindungan konstitusional.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Pemilihan umum yang bebas.
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- 6) Pendidikan kewarganegaraan.

Demokrasi Pasca Reformasi di Indonesia

Budiardjo, *Op.cit*, hlm.116.



Tumbangnya orde baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Pengalaman pada masa orde baru mengajarkan kepada bangsa Indonesia bahwa pelanggaran terhadap demokrasi akan membawa kehancuran bagi negara dan rakyat.

Presiden Habibie yang dilantik sebagai presiden menggantikan Soeharto memulai langkah-langkah demokratisasi dalam masa reformasi. Langkah yang dilakukan oleh Presiden Habibie adalah mempersiapkan pemilu dengan mengesahkan UU Partai Politik, UU Pemilu, UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang disahkan pada awal 1999. Semua UU tersebut jauh lebih demokratis dibandingkan UU sebelumnya hingga pemilu 1999 diakui oleh dunia internasional sebagai pemilu yang demokratis.³⁸ Pada masa pemerintahan Habibie pula dihapuskan dwifungsi ABRI, sehingga fungsi sosial-politik dihilangkan yang menyisakan fungsi pertahanan yang menjadi satu-satunya fungsi dari ABRI (Tentara Nasional Indonesia) semenjak reformasi.

Langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 dalam empat tahun (1999-2002). Kemudian langkah berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung

diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

da tersebut bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih

m.134.



demokratis dengan memberikan hak pilih bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah dan tentu berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh DPRD.³⁹

Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan presiden 2004 menjadi tonggak sejarah politik Indonesia dalam sejarah politik Indonesia modern. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintahan Indonesia yang demokratis karena nilai-nilai demokrasi yang penting telah diterapkan di dalam pelaksanaan peraturan perundangan mulai dari amandemen UUD NRI 1945 hingga membuat undang-undang yang demokratis dan mengembalikan doktrin *trias politica*.

Secara umum, Pemilu 2004 adalah pemilu pertama yang dilakukan pasca perubahan UUD 1945.⁴⁰ Jika dalam pelaksanaan pemilu di Orde Baru dan Pemilu 1999, berlandaskan pada Ketetapan MPR, maka Pemilu 2004 dan setelahnya dilaksanakan langsung berdasarkan konstitusi pasca perubahan, yaitu UUD NRI 1945.⁴¹ Setelah perubahan, dalam UUD NRI 1945 diatur secara khusus bab tentang pemilu yang berisi prinsip pemilu, tujuan dilaksanakannya pemilu, jabatan-jabatan politik yang dipilih serta lembaga penyelenggara pemilu yang demokratis.



m. 134-135.
ra dan Khairul Fahmi, *Op.cit*, hlm. 67.

Salah satu yang mencolok dari penyelenggaraan pemilu dalam UUD NRI 1945 yaitu perkembangan atas desain pemilu serentak. Pemilu serentak ini dilaksanakan untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dan anggota legislatif.⁴² Artinya pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten dilaksanakan secara bersamaan di hari dan tanggal yang sama dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu serentak lahir dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dalam pengujian UU No. 42 Tahun 2008 dimana secara eksplisit dalam putusannya disebutkan bahwa pemilu serentak baru dilaksanakan pada tahun 2019 dan seterusnya.⁴³ Oleh karena itu untuk menyelenggarakan pemilu tahun 2019, maka disahkan suatu undang-undang yang bermuatan berupa penggabungan dari tiga undang-undang yang berkaitan dengan pemilu sebelumnya, yaitu UU No. 7 Tahun 2017. Aturan inilah yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

C. Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah merupakan tuntutan akan demokrasi di tingkat lokal agar rakyat dapat menentukan sendiri siapa yang memimpin

m. 75.



mereka selama lima tahun kedepan.⁴⁴ Kepala daerah tidak lagi mendapat penunjukan langsung sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru, namun atas kehendak rakyatlah yang dapat menentukan melalui mekanisme pemilihan langsung.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah suatu instrumen yang penting dalam penyelenggaraan demokrasi di tingkat lokal sekaligus sebagai wujud dari kedaulatan rakyat bahwa rakyat di daerah dapat menentukan sendiri pemimpin yang akan memimpinya. Melalui pilkada, rakyat dapat memilih pemimpinnya di daerah dalam proses penyaluran aspirasi yang akan menentukan arah masa depan negara.⁴⁵

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini diatur dalam dalam ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa kata demokratis pada ketentuan tersebut dapat dimaknai menjadi tiga hal, yaitu:⁴⁶

1. Demokratis artinya pemilihan kepala daerah dapat dilakukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui



hman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta,

to, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan
e Penyelesaiannya*, Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm.44
hman Jurdi, *Op.cit*, hlm.112.

mekanisme perwakilan yang dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

2. Demokratis dapat diartikan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Artinya rakyatlah yang menentukan pemimpinnya di daerah bukan oleh DPRD.
3. Demokratis dapat dimaknai pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan mekanisme lain, seperti pemilihan dilakukan oleh dewan adat, majelis rakyat, atau mekanisme lain yang disepakati oleh rakyat dalam daerah tersebut.

Berdasarkan ketiga makna tersebut diatas, demokrasi dalam pemilihan kepala daerah bergantung pada kedaulatan rakyat di daerah. Sehingga apapun mekanisme yang disepakati oleh rakyat di daerah, maka itulah yang dapat dikatakan sebagai demokratis. Artinya demokratis bukan hanya sekedar pemilihan secara langsung tetapi juga dapat melalui konsep perwakilan ataupun mekanisme yang disepakati oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Terdapat dua alasan mengapa pilkada langsung dianggap lebih demokratis. Pertama, guna lebih membuka pintu untuk tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat. Kedua, untuk menjaga



stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁴⁷ Pada praktiknya selama berlandaskan UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan pilihan DPRD seringkali bertolakbelakang dengan kehendak mayoritas masyarakat di daerah.

2. Dinamika Pengaturan Pilkada Pasca Reformasi

Undang-undang yang mengatur mengenai pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai pemilihan langsung kepala daerah. Jika dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur mengenai kepala daerah dipilih oleh DPRD, sedangkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mengatur mengenai kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga hal ini dapat dimaknai bahwa pembuat undang-undang menghendaki pemilihan kepala daerah pada UUD NRI 1945 dengan mekanisme dipilih langsung oleh rakyat.

Sesuai dengan penjelasan tersebut, bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan keputusan hukum yang harus dilakukan. Pemilihan langsung yang menggunakan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat dikatakan sebagai proses rekrutmen pejabat publik yang memenuhi prinsip-prinsip demokratis, karena menggunakan

Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.230.



mekanisme pemilu yang teratur, serta dapat terjadinya rotasi kekuasaan yang terbuka, dan terjaminnya akuntabilitas publik.

Pemilihan kepala daerah secara langsung harus tetap dipertahankan dengan mempertimbangkan argumentasi konstitusional dan argumentasi politik, yaitu sebagai berikut:⁴⁸

1. Dalam argumentasi konstitusional, pertama konstitusi Indonesia UUD NRI 1945 menentukan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik yang tertuang dalam pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945. Sebagai sebuah negara yang berbentuk republik, maka kedaulatan berada ditangan rakyat. Sehingga implikasinya adalah pengisian jabatan politik kenegaraan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Oleh karena itu sebagai konsekuensi negara republik, kedaulatan berada ditangan rakyat, maka rakyatlah yang berhak menentukan kepala daerahnya. Kedua, konstitusi Republik Indonesia UUD 1945 menganut sistem presidensial pasal 6A dan pasal 7 yang secara eksplisit menegaskan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial, sehingga ciri sistem ini adalah presiden (pejabat eksekutif) dipilih langsung oleh rakyat. Yang membedakan dengan sistem parlementer dimana presiden



Respationo, *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Elektoral*, Masalah-Hukum, Jilid 42 No. 3, Juli 2013, hlm.359-360.

(eksekutif) dipilih oleh parlemen berdasarkan perolehan suara mayoritas di parlemen. Untuk menjamin konsistensi dari sistem presidensi, maka pengisian jabatan kepala daerah sudah seharusnya dilakukan dengan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat.

2. Dalam argumentasi politik, pertama pemilihan kepala daerah digunakan untuk membangun basis legitimasi bagi kepala daerah. Mengingat bahwa anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sehingga untuk mengimbangi basis legitimasi DPRD, maka sudah seharusnya basis legitimasi kepala daerah dibangun juga lewat pemilu. Kedua, berjalannya pemerintah daerah diperlukan stabilitas politik untuk menjaga keseimbangan kekuatan politik antara DPRD dan kepala daerah. Ketiga, dalam hal pengisian jabatan kepala daerah provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi, maka akan menimbulkan potensi konflik juga menimbulkan persoalan basis legitimasi Gubernur dihadapan Bupati/Walikota jika Bupati/Walikota dipilih secara langsung melalui pemilu. Dalam rangka menjalankan tugas mengkoordinir Bupati/Walikota, maka Gubernur harus memiliki legitimasi politik yang kuat. Keempat, dalam hal Gubernur tidak dipilih secara langsung melalui pemilu, dan tidak melalui DPRD, melainkan ditunjuk/diangkat oleh



Presiden, maka terdapat problem konstitusional. Dalam hal ini, daerah provinsi merupakan daerah otonom, bukan daerah administratif, di mana daerah otonom memiliki wewenang mengatur dirinya sendiri termasuk dalam memilih kepala daerah, bukan ditunjuk/diangkat oleh Presiden.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata belum terlalu maksimal mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah, maka undang-undang ini diubah serta dikelompokkan menjadi tiga undang-undang, yaitu: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁴⁹

Awalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengatur mengenai ketentuan pemilihan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme perwakilan. Ketentuan tersebut mendapat banyak kecaman dari publik karena sangat tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁵⁰ Hingga akhirnya Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

m.113.

Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm. 233.



Sehingga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang menjadi dasar dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang selanjutnya dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kemudian dilakukan lagi perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Peraturan inilah yang menjadi payung hukum dalam penyelenggaraan pilkada langsung yang sebelumnya melalui pemilihan tidak langsung melalui DPRD dan disertai dengan beberapa perbaikan aturan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.⁵¹

D. Badan Pengawas Pemilu

1. Sejarah Kelembagaan Pengawas Pemilu

Secara historis pelaksanaan pemilu, yaitu pada pelaksanaan pemilu pertama tahun 1955 belum dikenal istilah mengenai pengawasan pemilu. Alasannya, karena pada saat itu terbangun trust pada seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang pada saat itu dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen atau konstituante.⁵²

Lembaga pengawas pemilu baru muncul pada pemilu tahun 1982

dan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu atau disebut

m.235-236.
hman Jurdi, *Op.cit*, hlm.166.



Panwaslak Pemilu.⁵³ Kemunculan lembaga tersebut dilatarbelakangi karena banyaknya masalah yang terjadi pada pelaksanaan pemilu tahun 1971 dan 1977 yang pada saat itu sangat marak terjadi pelanggaran dan manipulasi terhadap penghitungan suara serta tidak efektifnya penanganan terhadap pelanggaran pada penyelenggaraan pemilu di era tersebut.⁵⁴

Pada masa orde baru, Panitia Pengawas Pelaksana (Panwaslak) Pemilu merupakan bagian dari panitia pemilihan umum yang terintegrasi dari tingkat pusat hingga tingkat kecamatan, dimana pimpinan Panwaslak berasal dari unsur pemerintah yang terdiri dari Jaksa Agung (Ketua Panwaslakpus), Kepala Kejaksaan Tinggi (Ketua Panwaslak tingkat I), dan Kepala Kejaksaan Negeri (Ketua Panwaslak tingkat II).⁵⁵

Hal tersebut diatas dengan komposisi Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu yang berasal dari unsur pemerintah jelas menunjukkan bahwa lembaga pengawas pemilu di era orde baru bukan suatu lembaga yang independen dalam mengawasi pelaksanaan pemilu. Karena orang yang bertugas sebagai Panwaslak diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan bertanggung jawab kepada pemerintah.



⁵³ Huda dan Imam Nasef, Op.cit, hlm.108.
⁵⁴ Donald, 1997, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.23-24.

Dalam ketentuan PP No. 35 Tahun 1985 tentang aturan Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum yang telah diubah beberapa kali hingga diubah menjadi PP No. 74 Tahun 1996. Dalam aturan tersebut ditentukan mengenai tugas Panwaslak yaitu bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilu, akan tetapi dalam ketentuan tersebut wewenang dari lembaga itu tidak disebutkan dengan jelas, sehingga tidak diketahui apakah wewenang dari Panwaslak memadai atau tidak serta dapat memberikan kontribusi sebagaimana mestinya sebagai penyelenggara pemilu atau tidak.⁵⁶

Setelah reformasi tahun 1998, Pemilu pertama digelar pada 7 Juni 1999 dimana Panitia Pengawas belum dapat bertindak secara efektif sebagai penegak peraturan administratif dan tata cara pemilu, karena dalam UU No. 3 Tahun 1999 belum adanya rumusan yang memadai yang mengakomodir kewenangan Panwas dalam menegakkan peraturan administratif serta tata cara pemilu.⁵⁷

Dalam UU No. 3 Tahun 1999 pengaturan mengenai struktur organisasi Panwas tidak begitu rinci karena dalam ketentuannya hanya mengatur mengenai keberadaan Panwas dari Pusat hingga tingkat Kecamatan serta unsur dan syarat keanggotaannya yang bersifat umum

siapa yang membentuknya. Akan tetapi tidak mengatur mengenai

Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.109.
W. Kusuma (etal.), 2000, *Menata Politik Paska Reformasi*, KIPP Indonesia, hlm.97-98.



berapa jumlah anggota Panwas pada setiap tingkatan, struktur kepengurusan, siapa yang menentukan pengurus, sekretariat, keuangan, perbedaan tugas dan wewenang Panwas disetiap tingkatan dan pertanggungjawabannya.⁵⁸

Setelah pemilu tahun 1999, tuntutan agar dibentuknya penyelenggara pemilu yang mandiri serta bebas dari kooptasi penguasa semakin kuat.⁵⁹ Oleh karena itulah akhirnya dibentuk suatu lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan lembaga pengawas pemilu yang berubah nomenklaturnya dari Panwaslak pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).⁶⁰

Perubahan terhadap pengawasan pemilu baru dilakukan melalui UU No. 12 Tahun 2003 yang menegaskan untuk melakukan pengawasan pemilu sehingga dibentuk Panwaslu Pusat, Panwaslu Provisisi, Panwaslu Kabupaten/Kota hingga Kecamatan yang bersifat *ad hoc* terlepas dari struktur KPU.⁶¹ Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dimana dibentuk suatu lembaga yang bersifat permanen yang bernama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Tetapi sifat permanen lembaga pengawas pemilu ini hanya pada tingkat pusat saja, sedangkan



hman Jurdi, *Loc.cit.*
m.166-167.
I Huda dan Imam Nasef, *Loc.cit.*

pengawas pemilu dibawahnya yang terdiri dari Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat Kelurahan/Desa masih bersifat *ad hoc*.⁶²

Namun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 proses rekrutmen anggota Panwaslu baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota sangat rumit.⁶³ Sehingga atas persoalan tersebut Bawaslu periode 2008-2012 mengajukan judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ke Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusannya No. 11/PUU-VIII/2010, MK mengabulkan permohonan Bawaslu, sehingga pasal-pasal yang mengatur ketergantungan Bawaslu kepada KPU Provinsi dan Kabupaten dalam perekrutan anggota dinyatakan tidak berlaku dan inkonstitusional.⁶⁴

Dinamika kelembagaan Bawaslu masih terus berlanjut dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dimana dalam undang-undang tersebut kelembagaan Bawaslu kembali dikuatkan dengan dibentuknya lembaga pengawas yang bersifat tetap atau permanen di tingkat Provinsi sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota dengan nomenklatur Panitia Pengawas Pemilu masih bersifat sementara. Selain itu dalam segi



hman Jurdi, *Op.cit*, hlm.167.
Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.111.
t selengkapnya dalam Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian
undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

kewenangan, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa pemilu.

Kemudian terbit Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang semakin memperkuat posisi Bawaslu hingga tingkat Kabupaten/Kota. Berdasarkan undang-undang tersebut, sifat lembaga pengawas pemilu di tingkat Kabupaten/Kota menjadi permanen serta memiliki kewenangan dalam penindakan pelanggaran pemilu yaitu berupa memutus pelanggaran administrasi pemilu dan fungsi adjudikasi dalam sengketa proses pemilu serta memutus penyelesaian sengketa pemilu di wilayah Kabupaten/Kota.

2. Pengaturan Pengawas Pemilu Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang menjadi payung hukum adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Peraturan ini seringkali disebut sebagai Undang-Undang Pilkada karena memuat segala ketentuan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

Pengaturan terkait Badan Pengawas Pemilu dalam pelaksanaan Pilkada juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang berdasarkan undang-undang tersebut mengatur mengenai



keberadaan lembaga pengawas pemilu, mulai dari tingkat pusat beserta tingkatan dibawahnya secara struktural serta tugas dan kewenangan lembaga pengawas pemilihan.

Dalam pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menegaskan lembaga penyelenggara pengawas pemilihan yang berbunyi, “Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS”.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur mengenai tugas dan wewenang Bawaslu pada pasal 22B yaitu sebagai berikut:

- 1) menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- 2) menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan nya Partai



Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.

- 3) mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- 4) melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- 5) menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- 6) memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- 8) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- 9) menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
- 10) menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.

Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi dalam penyelenggaraan

Pemilihan Kepala Daerah yaitu:

- 1) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi:
 - a) pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - b) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - c) proses penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 - d) penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
 - e) pelaksanaan Kampanye;
 - f) pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - g) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - h) pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 - i) proses rekapitulasi suara dari seluruh Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;



- j) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan 11. proses penetapan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
- 3) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- 4) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
- 5) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- 6) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh Penyelenggara Pemilihan di tingkat Provinsi;
- 7) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- 8) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- 9) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Sementara itu terkait tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 30 yang berbunyi:

- 1) mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan yang meliputi:
 - a) pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
 - b) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - c) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 - d) proses dan penetapan calon;
 - e) pelaksanaan Kampanye;
 - f) perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;



- g) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - h) pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 - i) mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 - j) penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - k) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 - l) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 - m) proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- 2) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - 3) menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - 4) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - 5) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - 6) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
 - 7) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
 - 8) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
 - 9) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 33 diatur mengenai tugas dan wewenang Panwas

Kecamatan yang meliputi:



mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan yang meliputi:

- a) pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
- b) pelaksanaan Kampanye;

- c) perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - d) pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - e) penyampaian surat suara dari TPS sampai ke PPK;
 - f) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPK dari seluruh TPS; dan
 - g) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan.
- 2) mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota;
 - 3) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - 4) menyampaikan temuan dan laporan kepada PPK untuk ditindaklanjuti;
 - 5) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - 6) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan;
 - 7) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan mengenai tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan; dan
 - 8) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

E. Analisis Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pilkada Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019

Pemilihan kepala daerah merupakan sarana pemilihan kepala pemerintahan pada lingkup pemerintah daerah yang diatur dalam pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten,

dipilih secara demokratis. Makna dipilih secara demokratis disini arti pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan secara langsung pun tidak langsung. Pemilihan kepala daerah langsung secara



substansi berlandaskan asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil agar terwujud pemilihan kepala daerah yang demokratis. Dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memaknai dipilih secara demokratis sebagai pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pasal tersebut merupakan dasar konstitusionalitas kehadiran lembaga penyelenggara pemilihan langsung yang kredibel dan independen yang diperlukan untuk keberlangsungan pemilihan yang demokratis dan bebas dari intervensi. Dengan ditegaskannya kehadiran lembaga penyelenggara pemilu dalam konstitusi, artinya lembaga tersebut dianggap penting dari perspektif konstitusi.

Salah satu lembaga penyelenggara pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan secara langsung mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Dinamika kelembagaan Bawaslu sebagai pengawas pemilu diawali dengan nama Panitia pengawasan pelaksana pemilu (Panwaslak Pemilu) pada pemilu

n 1982, kehadiran lembaga pengawas dalam proses demokrasi di Indonesia tersebut dilatarbelakangi banyaknya masalah yang terjadi pada pemilu sebelumnya. Penggunaan nama Panwaslak ini berlaku



hingga pemilu tahun 1999. Perubahan terhadap pengawas pemilu baru dilakukan setelah pemilu tahun 1999 melalui UU No. 12 Tahun 2003. Nama Panwaslak Pemilu diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Undang-Undang tersebut menegaskan pembentukan Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota hingga pada tingkat kecamatan. Hal tersebut diatur dalam pasal 120 ayat (1) UU No. 12 2003 yang menjelaskan bahwa untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Posisi Panwas pada undang-undang tersebut masih bersifat *ad hoc* dari tingkat pusat hingga kecamatan. Sifat permanen pengawas pemilu baru diberlakukan setelah disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 70 ayat (1) dan (2), Panwaslu pada tingkat pusat diubah menjadi Badan Pengawas Pemilu yang sifatnya permanen. Namun pengawas pemilu pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan masih bersifat *ad hoc*.

Dengan mengusung semangat reformasi menyebabkan demokrasi di tingkat daerah juga mengalami perubahan. Pemilihan kepala daerah

yang awalnya dipilih dengan mekanisme perwakilan, pasca reformasi pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dengan disahkannya No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 24



UU No. 32 Tahun 2004 memuat aturan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung, maka lembaga pengawas pemilu yang sebelumnya berwenang sebagai pengawas pemilu, juga berwenang untuk mengawasi pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 57 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut, Panitia Pengawas Pemilu memiliki legalitas dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Dalam UU No. 22 Tahun 2007, meskipun Bawaslu telah berkedudukan permanen pada tingkat pusat, namun tak dapat dipungkiri Bawaslu masih sangat bergantung kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam perekrutan anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Hal tersebut berdasar pada pasal 93 dan 94 ayat (1)

(2) UU No. 22 Tahun 2007, sebagai berikut :

pasal 93



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

Pasal 94

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

Konstruksi pengaturan yang demikian menunjukkan betapa bergantungnya Bawaslu terhadap KPU, pengaturan tersebut tentu akan mengganggu fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Sehingga atas persoalan tersebut, Bawaslu mengajukan *Judicial Review* terhadap UU No. 22 Tahun 2007. Rumitnya proses rekrutmen anggota Panwaslu baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota menjadi alasan Bawaslu untuk melakukan pengujian UU No. 22 Tahun 2007 terhadap UUD NRI 1945.

melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Bawaslu, sehingga



pasal-pasal yang mengatur mengenai ketergantungan Bawaslu terhadap KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam merekrut anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, dinyatakan tidak berlaku dan inkonstitusional. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pemilihan umum kepala pemerintahan daerah adalah termasuk rezim hukum pemilu karena pelaksanaannya juga berdasar pada asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dan dipilih setiap lima tahun sekali yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Frasa diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri ini oleh Mahkamah Konstitusi bukan hanya KPU saja, tetapi juga oleh Bawaslu sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu.⁶⁵ Berdasarkan Putusan MK tersebut menegaskan kedudukan Bawaslu dan KPU sejajar sebagai lembaga penyelenggara pemilu dengan prinsip kesetaraan agar dapat saling mengawasi dan mengimbangi (*checks dan balances*).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 merupakan tindak lanjut yang mengakomodir spirit putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010, sehingga dalam undang-undang tersebut kedudukan Bawaslu

kuat. Sifat permanen Bawaslu tidak hanya pada tingkat pusat

lengkapannya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.



melainkan hingga tingkat provinsi. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 69 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2011 yaitu Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap. Namun dalam undang-undang ini, kedudukan pengawas pemilu ditingkat Kabupaten/Kota masih bersifat *ad hoc* dengan nama Panwaslu Kabupaten/Kota.

Sedangkan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota dalam mengawasi pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 91 ayat (2) dan (3) UU No. 15 Tahun 2011 yang menjelaskan bahwa untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur, dibentuk Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan serta Pengawas Pemilu Lapangan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur di wilayah kerja masing-masing. Serta untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota, dibentuk Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing.⁶⁶

Kemudian pada tahun 2014, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan

Keputusan Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang pengujian Pasal 236C Undang-

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Negara Pemilu.



Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Pasal tersebut pada pokoknya mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada.⁶⁷

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon dan menyatakan Pasal 236C UU Pemda dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan hasil pilkada adalah inkonstitusional. Dimana salah satu alasan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon adalah karena pemilihan kepala daerah dinilai tidak termasuk dalam rezim pemilihan umum, dikarenakan dalam pertimbangannya Pasal 22E UUD NRI 1945 telah secara limitatif menegaskan yang termasuk dalam pemilu itu hanya pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.⁶⁸

Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 tersebut membuka kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri guna

9 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan
n selengkapnya menjelaskan "kewenangan lain yang diberikan oleh undang-
Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa "dalam ketentuan ini termasuk
an memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai
tentuan peraturan perundang-undangan."
putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 59-60.



memisahkannya dengan rezim pemilu. Sehingga tak lama setelah putusan MK tersebut, Presiden dan DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pada pokoknya undang-undang ini mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah, dari pemilihan langsung menjadi pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Hadirnya undang-undang tersebut mendapat banyak penolakan dari masyarakat, sehingga dengan melihat dinamika yang terjadi, Presiden akhirnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang pada pokoknya mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah seperti sebelumnya, yaitu melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Kemudian Perppu tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tak lama setelah undang-undang tersebut disahkan, Presiden dan DPR kembali merevisi undang-undang tersebut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Kemudian direvisi untuk yang kedua kalinya menjadi Undang-Undang Nomor 10

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,



Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang selanjutnya disebut sebagai UU Pilkada.

Pada UU Pilkada tersebut mengatur hal pokok mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) yaitu, Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu diatur pula mengenai desain waktu pelaksanaan pilkada serentak yaitu dimulai pada tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan 2024.⁶⁹ Dengan demikian, semua daerah tidak lagi secara sendiri-sendiri mengadakan pemilihan kepala daerah, melainkan waktunya dilaksanakan secara bersamaan di seluruh Indonesia terhitung pada 2024 dan seterusnya.⁷⁰

Desain kelembagaan pengawas pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yaitu Bawaslu Provinsi untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Panwaslu Kabupaten/Kota masih bersifat *ad hoc* yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 24 ayat (1) dan (2) UU Pilkada yaitu:



lengkapnya dalam Pasal 201 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Gubernur, Bupati, dan Walikota.
s Goris Seran, 2019, *Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Nasional*, Jurnal Konstitusi Volume 16 No. 3, hlm. 672.

- 1) Panwas Kabupaten/Kota dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan persiapan penyelenggaraan pemilihan dimulai dan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan selesai.
- 2) Panwas Kabupaten/Kota dibentuk dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi. Adapun jumlah keanggotaan pengawas penyelenggara pemilihan kepala daerah tercantum pada Pasal 23 (3) UU Pilkada yang menjelaskan bahwa Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, dan Panwas Kecamatan masing-masing beranggotakan 3 (tiga) orang.

Adapun yang menjadi tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan yang meliputi:
 1. pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
 2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 4. proses dan penetapan calon;
 5. pelaksanaan kampanye;
 6. perlengkapan pemilihan dan pendistribusiannya;
 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilihan;
 8. pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 9. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 10. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 11. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 12. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilihan lanjutan, dan pemilihan susulan; dan
 13. proses pelaksanaan penetapan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan; Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan dan sengketa pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana; Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;



- e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya pada tahun 2017 disahkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Menariknya, kelembagaan pengawas pemilu pada tingkat Kabupaten/Kota dalam undang-undang tersebut telah bersifat permanen. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 89 ayat (4) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjelaskan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap.⁷¹ Pengawas pemilu pada tingkat Kabupaten/Kota dalam UU Pemilu mengalami penguatan secara kelembagaan, yaitu dengan dipermanenkannya pengawas pemilu ditingkat Kabupaten/Kota dengan nomenklatur Bawaslu Kabupaten/Kota.



lengkapya dalam Pasal 89 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pemilihan Umum.

Kemudian dari segi tugas dan kewenangan, Bawaslu Kabupaten/Kota juga diberikan penguatan oleh pembuat undang-undang. Penguatan yang dimaksud mengenai tugas Bawaslu Kabupaten/Kota dalam melakukan penindakan pelanggaran dan sengketa proses Pemilu. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 101 huruf (a) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi:

Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas:

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap:
 1. Pelanggaran Pemilu; dan
 2. Sengketa proses pemilu;

Adapun yang menjadi kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 103 huruf (c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjelaskan bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang dalam menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah Kabupaten/Kota.

Dari sisi jumlah keanggotaan Bawaslu Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjelaskan:

Jumlah anggota pengawas pemilu :

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



Apabila dibandingkan antara UU Pilkada dan UU Pemilu diatas terdapat sejumlah perbedaan mengenai kelembagaan pengawas pemilu, baik yang diatur dalam rezim pilkada maupun yang diatur dalam rezim pemilu. Penulis akan menjabarkannya pada tabel berikut:

| UU Pilkada | UU Pemilu | Keterangan |
|--|---|-------------------------------------|
| <p>Pasal 1 angka 10</p> <p>Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.</p> | <p>Pasal 1 angka 17</p> <p>Badan pengawas pemilu yang selanjutnya disebut lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> | <p>Kedudukan bersifat permanen.</p> |



| | | |
|--|---|--|
| <p>Pasal 1 angka 16</p> <p>Bawaslu Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang berugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di wilayah provinsi sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.</p> | <p>Pasal 1 angka 18</p> <p>Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi.</p> | <p>Kedudukan bersifat permanen.</p> |
| <p>Pasal 1 angka 17</p> <p>Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggara Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota;</p> | <p>Pasal 1 angka 19</p> <p>Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah Badan untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota.</p> | <p>Kedudukan panwas bersifat sementara berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UU Pilkada, sedangkan kedudukan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat permanen.</p> |
| <p>Pasal 23 ayat (1)</p> <p>pengawasan terhadap</p> | <p>Pasal 89 ayat (1) dan ayat (2)</p> | <p>UU Pilkada masih</p> |



| | | |
|--|--|---|
| <p>penyelenggaraan Pemilihan dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu. 2. Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. Bawaslu; b. Bawaslu Provinsi; c. Bawaslu Kabupaten/ Kota; d. Panwaslu Kecamatan e. Panwaslu Kelurahan/ Desa f. Panwaslu LN; dan g. Pengawas TPS. | <p>menggunakan nomenklatur Panwas Kabupaten/Kota, sedangkan UU Pemilu menggunakan Bawaslu Kabupaten Kota.</p> |
|--|--|---|

Dari tabel diatas, pengaturan penyelenggara pemilihan umum dalam UU Pilkada dan UU Pemilu menunjukkan ketidakselarasan norma secara horizontal sehingga akan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum. Kepastian hukum secara sederhana dipahami sebagai kejelasan skala

aturan, mulai dari prediktabilitas hingga penerimaan atau dari



kepastian rumusan formal hingga kepastian substansi.⁷² Ketidakjelasan norma atau yang mengandung multitafsir aturan akan menyebabkan proses dari pemilu itu sendiri tidak berjalan sesuai dengan prinsip demokrasi.

Kemudian atas persoalan tersebut, diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yang mempersoalkan terkait dengan kedudukan Bawaslu dalam mengawasi pemilihan kepala daerah. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi mangabulkan pokok permohonan para pemohon yang pada pokoknya memaknai frasa Panwas Kabupaten/Kota pada UU Pilkada sebagai Bawaslu Kabupaten/Kota, memaknai jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota sama dengan jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu, dan menyatakan Pasal 24 ayat (1) dan (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁷³

Berdasarkan Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019 tersebut menegaskan kedudukan penyelenggara pengawas pemilihan pada UU Pilkada menjadi permanen hingga tingkat kabupaten/kota. Sehingga Bawaslu Kabupaten/Kota yang bertindak sebagai pengawas pemilu pada



ra dan Khairul Fahmi, *Op. Cit*, hlm. 213.
lengkapanya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2019.

Pemilihan Presiden 2019 juga berwenang dalam mengawasi pemilihan kepala daerah 2020 dan seterusnya.

Meskipun pelaksanaan pemilu dan pilkada diatur dalam undang-undang yang berbeda, namun penyelenggara pilkada juga adalah penyelenggara pemilu. Hal itu ditegaskan dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 31/PUU-XVI/2018 yang menyatakan:⁷⁴

“... Sekalipun rezim hukum Pemilu dan Pilkada dianggap berbeda, namun penyelenggara Pilkada yang diberi tugas oleh UU 10/2016 untuk melaksanakan Pilkada adalah penyelenggara Pemilu yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu, struktur penyelenggara Pemilu dan Pilkada seharusnya tetap sama meskipun melaksanakan mandat dari dua undang-undang yang berbeda”.

Dalam perspektif paradigmatik sistem, pilkada dapat dikonstruksikan sebagai pemilu. Dengan kata lain, unsur-unsur yang ada dalam pilkada sebenarnya sama dengan unsur-unsur yang terdapat dalam pemilu.⁷⁵ Seperti misalnya dari segi unsur penyelenggara pilkada sama dengan unsur dalam penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya dengan pola hubungan bersifat hirarkis merupakan satu kesatuan penyelenggara pemilu sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD NRI.



lengkapannya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018. Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit*, hlm. 246.

Kemudian menyangkut kelembagaan penyelenggara pemilihan dalam UU Pilkada, merujuk pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Hal itu secara eksplisit disebutkan dalam UU Pilkada yang menyebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu yang melakukan fungsi pengawasan dalam pilkada merupakan Badan Pengawas Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam pasal 1 angka 10 UU Pilkada menjelaskan sebagai berikut:

“Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”.

Begitupun kelembagaan penyelenggara pemilu dalam UU Pemilu tetap merujuk pada UU Penyelenggara Pemilu, namun dilakukan berbagai penguatan dalam kelembagaan penyelenggara pemilu, utamanya terhadap penyelenggara pengawas pemilu dalam hal ini Bawaslu. Pada UU Pemilu, Bawaslu di permanenkan hingga tingkat Kabupaten/Kota dan ditambah kewenangannya selain melakukan

gawasan, Bawaslu juga memiliki kewenangan penindakan peggangan dalam memutus sengketa proses pemilu. Disahkannya UU Pemilu, mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi UU Penyelenggara



Pemilu yang sebelumnya menjadi rujukan dalam UU Pilkada. Sehingga menurut penulis, menjadi suatu keharusan agar kedudukan kelembagaan Bawaslu pada UU Pilkada menyesuaikan dengan kedudukan kelembagaan Bawaslu pada UU Pemilu.

Dengan berdasarkan Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019, yang mengubah nomenklatur Panwas Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota yang berkedudukan permanen akan menjamin prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu. Prinsip ini menyangkut hal mengenai kesetaraan lembaga penyelenggara pemilu. Kesetaraan yang dimaksud diciptakan melalui putusan MK atas dasar pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu dan kode etik penyelenggara mesti dilakukan oleh sebuah lembaga yang seimbang dengan KPU.⁷⁶ Sehingga prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu ini telah terpenuhi dengan permanennya Bawaslu hingga tingkat Kabupaten/Kota, sama dengan kedudukan permanen KPU Kabupaten/Kota pada UU Pilkada.

Dilakukannya penyesuaian kelembagaan pengawas pemilu pada UU Pilkada terhadap UU Pemilu telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance*



ra dan Khairul Fahmi, *Op. Cit*, hlm. 216.

(*The International IDEA*). Kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu:⁷⁷

1. Suatu agensi yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur.
2. Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu.
3. Keanggotaan yang non partisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen.
4. Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah.



ional IDEA sebagaimana dikutip dalam Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015, *tantang Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata laksana, Jakarta, hlm. 10.

5. Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

Permanennya kedudukan Bawaslu secara hierarki hingga tingkat Kabupaten/Kota dalam pengawasan pilkada serentak telah sesuai dengan kriteria yang disepakati oleh *The International IDEA* diatas. Salah satu kriterianya yaitu dengan terbentuknya lembaga penyelenggara pemilu yang permanen dan berlandaskan konstitusi. Hal ini berlaku baik pada pemilihan di tingkat nasional maupun lokal.

Namun perubahan kedudukan kelembagaan tidak serta merta menyelesaikan persoalan lembaga pengawas pemilu pada pelaksanaan pilkada serentak. Hal tersebut dikarenakan penyelenggaraan pengawasan pilkada serentak oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pasca Putusan MK No.48/PUU-XVII/2019 tetap berpacu pada UU Pilkada. Secara kewenangan bawaslu dalam UU Pilkada jika dibandingkan dengan UU Pemilu terdapat perbedaan.

Dalam laporan kinerja Bawaslu tahun 2018, terdapat beberapa problematika dalam penanganan pelanggaran pada pilkada serentak

n 2018 yang diantaranya adalah, (1) Undang-Undang Pemilihan gatur waktu yang sangat singkat dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan serta penyelesaiannya. (2) Undang-Undang



Pemilihan tidak memberikan kewenangan paksa kepada Pengawas Pemilihan dalam proses penanganan pelanggaran dan tindak pidana Pemilihan. (3) Pasal 139 dan Pasal 140 UU Pilkada tentang tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi.⁷⁸ Dengan demikian keluarnya Putusan MK No. 48/PUU-XVIII/2019 belum menjawab problematika yang dihadapi Bawaslu pada pilkada serentak tahun 2018 sebelumnya sehingga problem yang sama dapat saja terjadi dalam pilkada serentak 2020 selanjutnya.

Bawaslu dalam pelaksanaan pilkada tetap merujuk pada UU Pilkada, hal itu berbeda dengan Bawaslu yang telah mengalami penguatan secara kewenangan dalam UU Pemilu. Seperti dalam ketentuan waktu penindakan pelanggaran oleh Bawaslu dalam UU Pilkada yang menjelaskan bahwa laporan pelanggaran yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima, dan apabila diperlukan dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor paling lama 2 (dua) hari. Berbeda halnya dengan Bawaslu pada UU Pemilu yang menjelaskan dalam ketentuannya bahwa temuan dan laporan pelanggaran pemilu yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya wajib ditindaklanjuti oleh

Bawaslu paling lambat 7 (tujuh) hari dan dapat ditambah 7 (hari) lagi

et.al), 2018, *Laporan Kinerja 2018 Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan dan Menguatkan Pengawasan*, Bawaslu RI, Jakarta, hlm. 55.



apabila diperlukan keterangan tambahan. Jadi keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan tersebut diregistrasi.

Sementara itu dalam hal penanganan pelanggaran administrasi oleh penyelenggara pemilu pada UU Pilkada, Bawaslu hanya dapat mengeluarkan produk rekomendasi. Sebagaimana disebutkan dalam beberapa ketentuan pada UU Pilkada seperti pada Pasal 22B huruf j, yang menjelaskan bahwa Bawaslu menindaklanjuti rekomendasi atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan pemilihan.⁷⁹ Selain itu, diatur pula mengenai kewenangan pemberian rekomendasi dalam Pasal 28 ayat 1 huruf f, bahwa Bawaslu Provinsi berwenang menyampaikan laporan kepada Bawaslu untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan oleh penyelenggara pemilihan di tingkat provinsi. Begitupun oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dalam UU Pilkada, yang menjelaskan bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang untuk menyampaikan laporan terkait adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan

penyelenggara pemilihan di tingkat provinsi , Kabupaten, dan Kota.

am Pasal 22B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, ta.



Sementara itu KPU pada UU Pilkada memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti rekomendasi dari Bawaslu dan mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU ditingkat Provinsi dan/atau hingga tingkat Kabupaten/Kota sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 11 huruf o dan Pasal 13 huruf q UU Pilkada.⁸⁰

Berbeda halnya dengan kewenangan Bawaslu pada UU Pemilu yang telah mengalami penguatan dari segi kewenangan dalam penindakan pelanggaran. Bawaslu dalam hal ini bertugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Dalam penindakan terhadap sengketa proses Bawaslu bertugas melakukan proses adjudikasi sengketa proses pemilu dan memutuskan penyelesaian sengketa proses pemilu.⁸¹ Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 95 UU Pemilu yang menjelaskan bahwa Bawaslu berwenang menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi dan memutuskan sengketa proses pemilu. Kewenangan tersebut juga berlaku terhadap kewenangan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam UU Pemilu. Proses adjudikasi tersebut dilakukan setelah tidak adanya kesepakatan antara pihak yang bersengketa setelah melalui tahapan



engkapnnya dalam Pasal 11 huruf o dan Pasal 13 huruf q Undang-Undang Nomor 10 Tahun
ng PemilihaN Gubernur, Bupati, dan Walikota.
engkapnnya dalam Pasal 94 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan

mediasi atau musyawarah dan mufakat. Mekanisme adjudikasi tersebut melahirkan produk putusan bawaslu.

Selain itu Putusan Bawaslu pada UU Pemilu merupakan putusan yang final dan mengikat, kecuali terhadap putusan sengketa proses yang berkaitan dengan: a) verifikasi partai politik, b) penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, c) penetapan pasangan calon. Berbeda halnya dengan sifat Putusan Bawaslu pada UU Pilkada yang hanya bersifat mengikat. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 144 ayat 1 UU Pilkada yaitu, Putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan putusan yang bersifat mengikat.

Menurut Abhan selaku Ketua Bawaslu RI saat menjadi pembicara dalam diskusi kelompok terpumpun analisa kedudukan bawaslu dalam sengketa hasil suara pemilu 2019, bahwa ada perbedaan kewenangan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu dengan penyelenggaraan pilkada. Kewenangan Bawaslu dalam UU Pemilu sangat lengkap, mulai dari kewenangan penyelesaian sengketa proses maupun penanganan administrasi. Namun, dalam pilkada kewenangan Bawaslu banyak berbeda. Seperti misalnya dalam perbedaan kewenangan administrasi,

dan dalam UU Pilkada kewenangan Bawaslu hanya sebatas pada rekomendasi. Terlebih lagi proses pembuatan rekomendasi dilakukan



secara tertutup, dimulai dari klarifikasi, melakukan kajian, hingga keluar rekomendasi. Sedangkan dalam UU Pemilu, kewenangan Bawaslu dalam penanganan administrasi dilakukan melalui proses yang terbuka dengan melalui proses adjudikasi dan luarannya adalah berupa produk putusan. Jadi inilah yang menjadi persoalan.⁸²

Perbedaan kekuatan putusan yang hanya berupa rekomendasi pada UU Pilkada, kekuatan eksekutorialnya lemah. Sedangkan jika berupa putusan, tentu kekuatan eksekutorialnya lebih jelas apalagi dalam UU Pemilu sifat putusan bawaslu berlaku final dan mengikat.

Kewenangan Bawaslu dalam penindakan pelanggaran administrasi pada pemilihan kepala daerah yang hanya berupa rekomendasi. Pada faktanya kendala yang sering muncul, rekomendasi mengenai pelanggaran administrasi sering diabaikan oleh KPU yang mengakibatkan kasus-kasus pelanggaran tersebut tidak diselesaikan dan tidak dituntaskan. Sehingga dengan berlakunya UU Pemilu memperkuat tugas dan kewenangan Bawaslu.⁸³

Berdasarkan perbedaan kewenangan Bawaslu pada UU Pilkada dan UU Pemilu berakibat pada penegakan hukum pemilu yang saling



ana, <https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-beberkan-beda-kewenangan-bawaslu-dalam-n-pilkada>, diakses pada 23/10/2020 pukul 21.30 wita.
Ramdanu Cahya, Untung Sri Hardjanto, Untung Dwi Hananto, *Politik Hukum Undang-
mor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Mengenai Badan Pengawas Pemilu*,
Law Journal Volume 8 Nomor 1 Tahun 2019, hlm. 292.

tumpang tindih. Seperti yang kita ketahui bahwa penyelenggara pilkada juga adalah penyelenggara pemilu, karena asas yang digunakan dalam pemilu juga merupakan asas dalam penyelenggaraan pilkada. Maka dari itu kewenangan Bawaslu sebagai penyelenggara penagwasan Pilkada dan Pemilu seharusnya saling terintegrasi.

Sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, bahwa penegakan hukum pemilu yang terintegrasi (*Integrated Electoral Justice System*) bertujuan agar penegakan hukum pemilu tidak tumpang tindih, yang berimplikasi pada tidak adanya kepastian hukum. Jadi tidak aneh apabila dalam praktiknya sering kali muncul perbedaan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, baik itu pemilu dan pilkada. Sebagaimana yang diketahui bahwa praktik penegakan hukum pemilu sering kali memunculkan *legal disorder*, khususnya dalam penyelesaian sengketa pemilu. Hal tersebut, salah satunya disebabkan karena tercerai berainya undang-undang yang mengatur tentang pemilu, baik itu pemilu lokal maupun nasional. Guna mewujudkan *Integrated Electoral Justice System* sangat perlu untuk melakukan kodifikasi undang-undang pemilu.⁸⁴

Maka dari itu menurut penulis, meskipun Bawaslu telah mendapatkan legalitas dalam mengawasi penyelenggaraan Pilkada serentak melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019, namun masih banyak persoalan

Huda dan Imam Nasef, *Op. cit*, hlm. 272.



yang tidak terselesaikan hanya dengan melalui permohonan *judicial review* tersebut. Salah satunya adalah persoalan perbedaan kewenangan Bawaslu yang diatur dalam UU Pilkada dan UU Pemilu seperti perlunya menambahkan kewenangan Bawaslu dalam memutus sengketa proses melalui sidang adjudikasi. Selain itu perlu untuk menambah waktu penindakan laporan pelanggaran oleh Bawaslu sebagaimana problematika yang Bawaslu hadapi dalam buku laporan evaluasi kinerja Bawaslu tahun 2018. Sehingga atas persoalan tersebut dirasa perlu untuk melakukan kodifikasi terhadap UU Pilkada dengan UU Pemilu kedalam satu kitab undang undang, tujuannya agar tercipta penegakan hukum pemilu yang terintegrasi.

