Kajian Yuridis Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ririn Handayani[1]

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dan untuk mengetahui konsekuensi diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Untuk mencapai tujuan tersebut kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif. Hasil kajian dituliskan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan deskriptif, yaitu yaitu suatu metode yang memfokuskan pada suatu pemecahan masalah yang ada, menafsirkan dan menguraikan permasalahan, kemudian mengkaji dan menguji dengan teori yang ada sehingga memperoleh suatu kesimpulan.

Data yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini adalah data sekunder. Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan,seperti Uundang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 dan beberapa peraturan pelaksana. Sedang bahan hukum sekunder terdiri atas: literatur tentang penyelenggara pemilu,

[1] Mahasiswa Program S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember.

jurnal, pemberitaan tentang penyelenggara pemilu, dan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu Adapun pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan wawancara.

Kata Kunci : Kajian Yuridis Kedudukan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemilu merupakan suatu instrumen dalam berdemokrasi di Indonesia. Salah satu konsepsi modern awal mengenai demokrasi diajukan oleh Joseph Schumpeter (mazhab Schumpeterian) sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi dalam bukunya yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik untuk dapat disebut demokrasi. Oleh karenanya penyelenggaraan pemilihan umum harus senantiasa didasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagai konsekuensi atas terwujudnya suatu negara yang demokratis.

Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Amanat konstitusi tersebut untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat dan perkembangan demokrasi yang sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagaimana diuraikan di atas, maka diperlihatkan satu undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilihan umum. Maka pada tahun 2007 disahkan Undan-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama kali yang mengatur secara khusus tentang Penyelenggara Pemilihan Umum karena selama ini pengaturan tentang penyelenggara pemilihan umum diatur di dalam Undan-undang Pemilu dan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Pada perkembangannya pada tahun 2011, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 diubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, selain diperlukan pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap sampai pada tingkat provinsi. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

KERANGKA DASAR TEORI

Konstitusi Dan Konstitusionalisme

Secara etimologis konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan. Dalam bahasa Indonesia, konstitusi dikenal

dengan sebutan Undang-Undang Dasar (UUD), meskipun keduanya tidak berarti sama. Undang-Undang Dasar hanyalah sebatas hukum dasar yang tertulis, sedangkan konstitusi, disamping memuat hukum dasar yang tertulis, juga mencakup hukum dasar yang tak tertulis. Carl J. Friedrich sebagaimana dikutip Ahmad Sukardja mendefinisikan konstitusionalisme sebagai sebuah gagasan yang menyatakan bahwa pemerintahan merupakan sekumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, namun demikian tetap tunduk pada beberapa pembatasan.

Teori Lembaga Negara

Secara sederhana, lembaga negara dapat dibedakan dari lembaga swasta dan lembaga masyarakat. Oleh karena itu, Jimly dalam Bukunya Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi, menyebutkan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Lembaga ini dapat berada diranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun bersifat campuran.

Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum (Pemilu) secara bahasa diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu Negara. Di dalam Pemilu itu seluruh rakyat diberi kesempatan untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen dan menggunakan wewenang-wewenang untuk kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Penyelenggara Pemilihan Umum

Di dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan bahwa : "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Derah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis."

Pengawasan Pemilihan Umum

Pengawasan pemilu merupakan kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Agar pemilu dapat berjalan demokratis dan menjamin terlaksananya asas pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tentu saja tidak semudah yang direncanakan, lebih dari itu pemilu memerlukan sebuah pengawasan.

Sejarah Lahirnya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Membicarakan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia tidak lengkap kalau tidak membahas Pengawas Pemilu, atau Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwas Pemilu) atau dalam bahasa sehari-hari biasa cukup disebut Panwas. Menurut undang-undang pemilu, Panwas Pemilu sebetulnya adalah nama lembaga

pengawas pemilu tingkat nasional atau pusat. Sedang di provinsi disebut Panwas Pemilu Provinsi, di kabupaten / kota disebut Panwas Pemilu Kabupaten / Kota, dan di kecamatan disebut Panwas Pemilu Kecamatan.

Teori Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon, " wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber :

a. atribusi: wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.
b. delegasi: wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.
c. mandat: wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan).

Checks and Balances

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.

Secara konseptual, prinsip *check and balance* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *check and balance* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dasar Pertimbangan Diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Keberadaan lembaga pengawas pemilu bernama Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu. Di dalam Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua undang-undang tersebut sedikit banyak telah mengubah organisasi dan fungsi Bawaslu. Pertama, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mengubah Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, yang berarti mengubah kelembagaan pengawas pemilu provinsi yang tadinya bersifat sementara atau *adhoc*, menjadi permanen. Kedua, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 menambah wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa yang diselesaikannya bukan sekedar sengketa antar peserta pemilu sebagaimana terjadi pada masa lalu, tetapi juga sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Bahkan keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat

(bersifat final). Mengenai pernyataan tersebut dapat di lihat dalam pasal 259 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang berbunyi Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten / kota.

Di samping hal itu sebelumnya, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010[2] telah menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri, sebagaimana KPU. Dengan putusan ini, secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU; Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

Pengawas Pemilu sebagai pihak yang diberikan mandat oleh Undang-Undang Penyelenggara Pemilu (Undang-Undang No. 15 Tahun 2011) untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, memiliki tugas dan kewenangan yang sangat berat, yakni mengawasi seluruh tahapan pelaksanaan pemilu dengan mengacu pada ketentuan undang-undang.

Untuk menentukan posisi KPU dan Bawaslu, apakah sebagai lembaga negara atau bukan dan apakah yang dimaksud penyelenggara pemilu hanya KPU, perlu kiranya mencermati klausula Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Bahwa ”pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang

[2]Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010.

bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Terhadap ketentuan itu, penegasan berada pada kata ”suatu” dan ”komisi pemilihan umum”. Kata ”suatu” biasa digunakan untuk menunjukkan bentuk yang masih abstrak. Sehingga kata ”komisi pemilihan umum” yang mengiringinya bukanlah penegasan tentang nama kelembagaan tertentu.

Sejalan dengan itu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketentuan itu hanya menyebutkan kewenangan pokok ”komisi pemilihan umum”, sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Namun nama lembaganya tidak secara tegas disebutkan, karena klausula ”komisi pemilihan umum” tidak disebutkan dengan huruf besar, sebagaimana lembaga tinggi negara, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan lainya. Pertanyaannya, dimanakah penamaan kelembagaan itu diatur, Jawaban itu ada pada Pasal 22E ayat (6) yang berbunyi, ”ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”. Sehingga, ketentuan tersebut dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilu akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang.

Merujuk pada pandangan itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sendiri menterjemahkan ”komisi pemilihan umum” sebagaimana disebutkan dalam konstitusi sebagai Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu. Lahirnya kedua lembaga itu merupakan sebuah kebijakan pembuat undang-undang untuk memisahkan fungsi penyelenggaraan pemilu, antara pelaksana penyelenggaraan dan pengawasan penyelenggaraan. Oleh karena itu, berdasarkan tafsir di atas, antara KPU dan Bawaslu memiliki

kedudukan yang sama, sebagai lembaga negara yang fungsinya diberikan UUD 1945, namun dibentuk berdasarkan undang-undang.

Pembuatan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 yang mengatur mengenai lembaga penyelenggara pemilihan umum didasarkan atas wewenang atributif yang dikemukakan secara eksplisit pada Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang *a quo* telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud yang meliputi: kesatu, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota; dan kedua, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten / Kota. Dengan demikian, Badan Pengawas Pemilu adalah badan hukum publik yang merupakan salah satu badan yang dibentuk berdasarkan mandat dari Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 sebagai bagian dari suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum sehingga mempunyai hak dan kewenangan konstitusional yang rumusannya diatur melalui perundangan *a quo* serta juga dapat disamakan sebagai lembaga negara.

Konsekuensi Diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum

Lembaga pengawas pemilihan umum (Pemilu) didirikan untuk menjaga agar proses pelaksanaan Pemilu benar-benar sesuai dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil). Pengawasan ini memiliki

fungsi sebagai pemantau terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum. Fungsi utama sistem pengawasan dalam Pemilihan Umum merupakan peningkatan kualitas dan mencegah maupun mengontrol terjadinya hal-hal yang dapat menghambat jalannya sebuah proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Adapun beberapa yang menjadi ciri-ciri utama dari pengawasan yang independen yakni :

- Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang,
- Tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik tertentu,
- Bertanggung jawab kepada parlemen,
- Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu,
- Memiliki integritas dan moralitas yang baik dan
- Memahami tata cara penyelenggaraan Pemilu. Dengan begitu Bawaslu, tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat peserta pemilu yang mereka anggap mampu.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Keberhasilan dari terlaksananya Pemilihan Umum yang aman tergantung pada peranan dan kinerja Bawaslu. Lembaga ini sebagai pengawas yang mengawasi berjalannya sistem pemilihan umum. Walaupun pengawasan pemilihan umum ditentukan dalam perundangan, tetapi masih banyak terjadi kasus-kasus pelanggaran, kecurangan maupun penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Oleh sebab itu keberadaan Bawaslu sangat diperlukan dan diharapkan lembaga ini efisien, profesional, independen dan imparsial agar proses pemilihan umum dapat berlangsung sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Salah satu tujuan pembentukan Bawaslu yaitu agar KPU tidak menjadi badan yang *superbody*, istilah *superbody* di sini sering diartikan kecenderungan KPU bertindak sewenang-wenang dalam mengambil keputusan sehingga di satu pihak, pemilih dan peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh KPU, di pihak lain pengadaan logistik Pemilu telah menyebabkan terjadinya praktik korupsi. Pada titik inilah KPU perlu dikontrol secara ketat, dengan cara memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan), sehingga Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mengubah Panwas Pemilu menjadi Banwas Pemilu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). KPU sebagai lembaga independen menjalankan tiga fungsi sekaligus, yakni membuat aturan pemilu (legislasi), melaksanakan Pemilu (eksekusi), dan memberikan sanksi (yudikasi) pelanggar Pemilu. Tetapi di sisi lain pembentukan lembaga pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga tambahan negara (*the auxiliarystate agency*) dalam proses demokratisasi juga memunculkan konsekuensi, di antaranya secara, kesejarahan, fungsional, dan pendanaan.

Pertama, secara kesejarahan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu sebetulnya tindakan yang ahistoris. Seperti dijelaskan pada bagian sebelumnya, di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, apa yang disebut dengan lembaga pengawas Pemilu biasanya tidak ada. Fungsi-fungsi pengawasan dilakukan oleh masyarakat, baik secara perseorangan maupun dalam bentuk kelompok-kelompok pemantau dan oleh tim kerja peserta Pemilu. Penanganan dan pengenaan sanksi atas terjadinya kasus-

kasus pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan oleh penyelenggara Pemilu sesuai dengan tingkatannya, sedangkan kasus-kasus tindak pidana pemilu langsung ditangani oleh aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Kemudian akan muncul pertanyaan mengapa lembaga pengawas pemilu dibentuk di Indonesia, jika melihat ke belakang, pembentukan Panwaslak pada Pemilu 1982 sebetulnya adalah upaya pengelabuan rezim Orde Baru kepada masyarakat seakan-akan pelaksanaan pemilu sepi dari pelanggaran dan kecurangan karena sudah ada lembaga pengawas pemilu. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, Panwaslak pada zaman Orde Baru difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, sekaligus menindak kasus-kasus perlawanan yang dilakukan oleh PPP dan PDI. Sedangkan pengaktifan lembaga pengawas pada Pemilu 1999 tidak berjalan maksimal lantaran munculnya berbagai faktor. Sebaliknya, Pemilu 1955 yang tanpa lembaga pengawas pemilu pun bisa berjalan demokratis dan damai.

Kedua, secara fungsional pembentukan dan penguatan lembaga pengawas Pemilu tidak memberikan manfaat dalam penyelenggaraan Pemilu. Seperti diketahui, undang-undang Pemilu Orde Baru maupun pasca Orde Baru memberikan tugas dan wewenang pengawas Pemilu untuk mengawasi pelaksanaan setiap tahapan Pemilu, menangani kasus-kasus pelanggaran Pemilu, dan menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu. Sudah dijelaskan sebelumnya, fungsi mengawasi setiap tahapan pelaksanaan Pemilu yang dilakukan pengawas Pemilu sebetulnya tidak jauh beda dengan apa yang dilakukan oleh pengamat Pemilu dan pemantau Pemilu. Lalu, sebagai pihak yang menangani

pelanggaran Pemilu, tugasnya tak lain hanya sebatas tukang pos yang mengantarkan kasus pelanggaran administrasi Pemilu ke KPU dan kasus tindak pidana Pemilu ke penyidik. Sedang, fungsi menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu sebetulnya tidak diperlukan lagi karena dalam praktik penyelenggaraan Pemilu selama ini baik Pemilu Legislatif atau Pemilu Presiden / Wakil Presiden dan Pilkada apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu sebetulnya tidak ada dan karena itu tidak dibutuhkan lembaga khusus untuk menanganinya.

Ketiga, berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dilihat dari sisi keuangan, mempermanenkan lembaga pengawas Pemilu menjadi Badan Pengawas Pemilu sesungguhnya merupakan tindakan pemborosan keuangan negara.

PENUTUP

Kesimpulan

Hal yang mendasari Badan Pengawas Pemiihan Umum (Bawaslu) diklasifikasikan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum adalah hasil penafsiran dari Pasal 22 E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan banwa Pemilu diselenggarakan oleh "*suatu komisi pemilihan umum*" kata "*suatu"* dalam kalimat tersebut bersifat abstrak dan tidak menunjuk pada nama lembaga tertentu dan tidak harus berarti satu sehingga dari kata suatu dapat ditafsirkan lembaga penyelenggara Pemilu tidak hanya satu lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja, namun termasuk juga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

yang bertugas mengawasi penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu. Kemudian secara atributif Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan ketentuan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang sehingga dibentuklah Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sehingga dalam Undang-Undang *a quo* Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Undang-Undang No.15 Tahun 2011 menitikberatkan dan menggarisbawahi bahwa Bawaslu adalah bagian yang tak terpisahkan dari fungsi Penyelenggaraan Pemilu bahkan lembaga Badan Pengawas Pemilu (Pemilu) yang sebelumnya pada tingkat provinsi hanya bersifat *ad hoc* berubah menjadi permanen. Jadi KPU dan Bawaslu memiliki kedudukan yang sama, sebagai lembaga negara yang fungsinya diberikan Undang-Undang Dasar 1945, namun dibentuk berdasarkan undang-undang.

Konsekuensi diklasifikasikannya Badan Pengawas Pemilu sebagai penyelenggara Pemilu, secara kesejarahan bersifat ahistoris, secara fungsional tidak bermanfaat dalam penyelenggaraan Pemilu, dan secara keuangan memboroskan keuangan negara.

Saran

Berdasarkan dari rumusan masalah yang pertama penyusun memberikan saran atau masukan yaitu, setelah posisi Bawaslu mandiri, organisasinya kuat, dan wewenangnya bertambah sejak Bawaslu dikategorikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, maka Bawaslu mau tidak mau harus meningkatkan

kemampuannya dalam menjalankan fungsi pengawasan pemilu, penegakan hukum pemilu, dan penyelesai sengketa pemilu. Bawaslu harus memetakan kembali masalah-masalah hukum pemilu, dengan mempertimbangkan perubahan-perubahan pengaturan pemilu sebagaimana dirumuskan oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, maupun dengan melihat perkembangan dinamika politik di lingkungan pemilih, partai politik peserta pemilu, maupun penyelenggara pemilu. Kemampuan memetakan masalah-masalah hukum pemilu tersebut merupakan bahan dasar bagi Bawaslu untuk menyusun strategi pengawasan pemilu, penegakan hukum pemilu, dan penyelesai sengketa pemilu ke depan agar tidak ada lagi bentuk pelanggaran Pemilu yang lain.

Berdasarkan rumusan masalah yang kedua, penyusun memberikan saran atau masukan yaitu sebaiknya Pemerintah merubah sistem pengawasan Pemilu seperti halnya Pemilu tahun 1955 yaitu dengan mengembalikan fungsi pengawasan dan penyelesaian sengketa kepada kepolisian, sebagaimana Pemilu 1955 apa bila ditemukan pelanggaran pidana maka diserahkan kepada aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Hal ini untuk menghindari penilaian yang negatif dari masyarakat yang beranggapan bahwa keberadaan lembaga pengawas Pemilu tidak memberikan manfaat selain itu juga dapat menekan anggaran negara agar tidak terlalu boros. Atau apabila lembaga pengawas Pemilu tersebut masih terus dipertahankan keberadaannya maka pemerintah sebaiknya lebih memperjelas lagi apa yang dimaksud dengan sengketa dalan penyelenggaraan Pemilu, karena di dalam undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu tidak disebutkan dengan jelas apa yang dimaksud

dengan sengketa, padahal salah satu kewenangan lembaga pengawas Pemilu yang diberikan oleh undang-undang adalah menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu. Jadi undang-undang tentang penyelenggaraan Pemilu perlu ada penambahan terkait dengan penjelasan mengenai sengketa Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Ahmad Sukardja,2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah,* Sinar Grafika, Jakarta.

Anonim, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta.

_____ , Modul Bimbingan Teknis Pangawas Pemilu Kabupaten/ Kota, 2012, Bawaslu RI, Jakarta.

Bambang Sunggono, 2002,*Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie,2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

_____ , 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Jhony Ibrahim,2011,*Teori Dan Metode Penelitian Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.

Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Moh.Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* Rineka Cipta, Jakarta.

Moh.Najib dkk, 2014, *Pengwasan Pemilu Problem dan Tantangan*, Bawaslu Provinsi DIY, Yogyakarta.

Peter Mahmud Marzuki.2005.*Penelitian Hukum*.Kencana Prenada Media Group.Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Internet :

http://www.musfialdy.blogspot.com/2010/08/model-pengawasan-pemilihan-umum-di.html.

http://www.bawaslu.go.id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu.

http://www.negarahukum.com/hukum/efektivitas-peran-panwaslu-dalam-pilkada-provinsigorontalodi-kabupaten-pohuwato.