

**KAJIAN YURIDIS TENTANG KEDUDUKAN DAN HUBUNGAN TATA KERJA ANTARA
KPU DAN BAWASLU DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN
PEMILU YANG DEMOKRATIS
(*JURIDICAL STUDY ON STATUS AND RELATIONSHIPS WORKING PROCEDURES
BETWEEN ELECTION COMMISSION AND MONITORING ELECTION COMMISSION ON THE
IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC ELECTION*)**

Dandy Harunsiyah B, Widodo Eka Tjahjana, Iwan Rachmad S.
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Pemilihan Umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya proses demokrasi. Tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum. Oleh sebab itu, di setiap negara yang menganut demokrasi, pemilihan umum yang lebih dikenal dengan Pemilu menjadi sangat penting dan selalu menentukan proses sejarah politik di negara masing-masing. Berdasarkan hal tersebut diatas, perlu disadari bahwa Pemilu merupakan salah satu peristiwa penting dalam dinamika politik di suatu negara. Arti pentingnya penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan secara berkala untuk merealisasikan hak warga negara dalam mengambil bagian atau berpartisipasi dalam urusan publik. Hak itu sendiri merupakan bagian dari hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Adapun salah satu bentuk dari partisipasi tersebut adalah melaksanakan hak untuk memilih dan dipilih dalam sebuah pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*).

Kata kunci : pemilihan umum, politik, partisipasi

Abstract

are one of the most representative institutions on the passage of the democratic process. There is never a democracy without elections. Therefore, in setiap negara that embraces democracy, elections, better known as being a very important election and is always decisive in the political history of each country. Based on the above, we need to realize that the election is one of the key events in the political dynamics of a country. The importance of holding elections regularly conducted to realize the right of citizens to take part or participate in public affairs. Rights is itself a part of the rights of citizens that very principle. As one of the forms of participation is exercising the right to vote and be elected in a free and fair elections (free and fair election).

Keywords: general election, politicts, participation

Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara yang berbentuk Republik. Republik berasal dari bahasa Latin, disebut *Res Publica*, artinya kepentingan umum, ialah negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala Negara. Sebagai seorang Kepala Negara maka pengisian jabatan Presiden adalah dengan menggunakan sistem Pemilihan Umum yang demokratis. Pelaksanaan Pemilihan Umum ini menandakan bahwa pesta demokrasi berjalan secara baik di negeri ini. Mekanisme ini merupakan sarana rakyat untuk memilih seorang pemimpin dengan menduduki suatu jabatan masa tertentu misalnya dengan masa jabatan 5 tahun. Biasanya Presiden dapat dipilih kembali setelah berakhir masa jabatannya atau pada umumnya hanya diperkenankan menjabat selama dua kali

periode berturut-turut. Melalui mekanisme Pemilihan Umum yang lazimnya disebut sebagai Pemilu diselenggarakan secara langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan Umum adalah sarana manifesto kedaulatan rakyat dengan kata lain rakyatlah yang yang berdaulat dan mewakilkan kekuasaan kedaulatannya itu yang disebut pemerintah. Sumber kewenangan berada di tangan rakyat. Rakyat mempunyai hak untuk memilih siapa yang akan menjadi pemimpin dari suatu negara. Pemilihan Umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali dengan sistematisa yaitu Pemilihan Presiden beserta wakilnya, Pemilihan Anggota DPR dan DPD yang nantinya mereka akan duduk di parlemen. Dalam pemilihan seringkali kita mendengar adalah asas pemilu yaitu asas Luber dan Jurdil yang artinya Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia serta Jujur dan Adil.

Asas ini seringkali mengiringi ketika Pemilihan Umum maupun Pemilihan Umum Kepala Daerah berlangsung akan tetapi apakah kita sudah mengetahui sejauh mana Pemilihan yang kita lakukan itu berkualitas?.

Metode Penelitian

Guna mendukung tulisan tersebut menjadi sebuah karya tulis ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan maka metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*) dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) serta pendekatan kasus (*case study*).

Bahan hukum primer yang penulis penggunaan dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2012 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2008.

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan pedoman-pedoman resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus bahasa Indonesia, dan. Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan pada penulisan skripsi ini meliputi buku-buku literatur.

Langkah selanjutnya yang dilakukan dalam suatu penelitian hukum yaitu menganalisis. Proses analisa bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan. Proses ini dilakukan dengan dengan cara:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

Proses analisa bahan hukum sebagaimana disebut di atas sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Hasil analisis dari penelitian hukum tersebut dituangkan dalam suatu bentuk pembahasan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang dibahas hingga sampai pada kesimpulan. Kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduksi. Metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor. Kemudian diajukan premis minor. Dari kedua premis ini kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.

Pembahasan

1. Hubungan Tata Kerja Antara KPU dan Bawaslu

Menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu) tanpa melibatkan peran Pengawas Pemilu sama saja membiarkan terjadinya penyelundupan pelanggaran dan kesalahan dalam sistem demokrasi. Bila kita lihat dalam proses pelaksanaan pemilu sebelumnya, Pemilu 1955, tidak mengenal pengawas

pemilu. Baru pada Pemilu 1982, kita baru mengenal lembaga pengawasan. Pembentukan lembaga pengawas Pemilu tahun 1982 lebih banyak dilatarbelakangi oleh banyaknya protes atas kecurangan yang dilakukan oleh Pemilu 1971. Masyarakat sudah jenuh dengan bentuk kecurangan dan pelanggaran yang secara masif dilakukan pada setiap tahap pelaksanaan Pemilu. Protes masyarakat atas berbagai kecurangan dan pelanggaran pun direspon positif oleh DPR, yang manakala pada waktu didominasi oleh Golkar dan militer. DPR pun berinisiatif untuk membuat Undang-Undang yang bertujuan memperbaiki kualitas Pemilu, sehingga Pemilu dapat diakui integritas proses dan hasil-hasilnya.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) saat ini sudah jauh lebih baik, baik kewenangan, kemandirian dan jumlahnya yang lebih luas, karena sudah memiliki Pengawas Lapangan di tiap-tiap desa. Harapan rakyat sudah sangat jelas melalui peningkatan kerja dan karenanya tidaklah salah jika semua pihak memiliki beberapa asas yang memungkinkan lembaga ini bisa diharapkan untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas dan bermartabat. Beberapa asas tersebut diantaranya: asas kemitraan, dan asas legalitas. Tentu saja, kedua asas ini merupakan bukti eksistensi dan argumentasi lembaga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Asas kemitraan sangat penting untuk menjadi perhatian bersama, baik Bawaslu maupun interest grup Pemilu, yakni lembaga-lembaga pemantau merupakan bagian dari masyarakat pemilih yang memiliki kesadaran kritis, dan dengan kapasitas keswadayaannya, dapat membangun semangat kritis di tengah-tengah masyarakat. Dalam konteks ini, batasan-batasan terhadap lembaga-lembaga pemantau, terutama kriteria bagi suatu akreditasi, mesti secara jujur jernih dan adil dirumuskan. Persoalan utamanya sering berkaitan dengan kehendak untuk pengamanan para penyelenggara pemilu. Oleh sebab itu akreditasi terhadap lembaga-lembaga pemantau harus diperlonggar, terutama keharusan untuk terlebih dahulu melaporkan pemantauannya kepada penyelenggara. Kebebasan merupakan suatu substansi yang tidak dapat dihilangkan, jika masyarakat diharapkan jadi pengawas dalam Pemilu.

2. Bawaslu Sebagai Lembaga Negara yang Independent

Bawaslu dibentuk melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Selanjutnya undang-undang ini dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.¹ adapun hasil analisis menunjukkan bahwa:

1. Independensi Bawaslu “tidak” dinyatakan oleh Pembentuk Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. Satu-satunya legitimasi yuridis yang secara tidak langsung menjamin independensi Bawaslu adalah Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia,

¹ Tidak banyak perubahan berarti tentang Bawaslu yang diatur dalam UU ini. Perubahan yang patut dicatat adalah proses pengangkatan anggota Bawaslu yang tidak lagi melibatkan KPU. Yang Pasti, Bawaslu merupakan “Lembaga penyelenggara Pemilu” dengan tugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah NKRI.

- jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Dengan demikian, Bawaslu untuk kategori ini tidak terpenuhi.
2. Bawaslu independen, dalam artian bebas dari pengaruh kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan tersebut. Hal ini, meskipun tidak diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, namun nampak dari pola pengisian jabatannya, dan *original intent* dari pembentuk undang-undang.
 3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota Bawaslu menggunakan mekanisme yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak presiden (*political appointee*).
 4. Kepemimpinan bawaslu bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil (5) dan keputusan diambil secara mayoritas suara. Hal ini tercermin dalam Pasal 72 ayat (2) huruf a yang menentukan bahwa, “jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang.”
 5. Kepemimpinan Bawaslu tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu. Pasal 85 huruf (i) tidak memberikan empat bagi anggota partai politik untuk menjabat sebagai anggota Bawaslu.
 6. Masa jabatan Anggota Bawaslu definitif, dan habis secara bersamaan. Hal ini tercermin dalam Pasal 72 ayat (9) yang menyatakan: “Masa keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah lima (5) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah atau janji. Dengan demikian untuk kategori ini Bawaslu hanya memenuhi karakteristik masa jabatan pimpinan definitif, namun tidak menggunakan penggantian secara bertahap (*staggered terms*).
 7. Keanggotaan Bawaslu tidak ditujukan untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan. Pasal 85 tidak menentukan keanggotaan Bawaslu untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 juga memberikan rekomendasi kepada bawaslu untuk menyerahkan dan melaporkan unsur pelanggaran tindak pidana kepada pihak yang berwenang, yaitu pihak kepolisian. Salah satu kasus yang mengindikasikan adanya pelimpahan wewenang ini dari Bawaslu kepada pihak kepolisian adalah ketika Bawaslu banyak menerima laporan dari berbagai panwas Pemilu, baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota yang menemukan adanya indikasi politik uang (*money politics*). Melakukan politik uang dalam Pemilu merupakan salah satu pelanggaran tindak pidana, dan Bawaslu tidak berhak mengusut tuntas permasalahan tersebut. Oleh sebab itu, Bawaslu pun harus bekerja sama dengan pihak-pihak yang berwenang seperti kepolisian dan kejaksaan.

Selain memberikan tugas dan wewenang, undang-undang ini juga mengisyaratkan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi oleh Bawaslu sebagai salah satu Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 75. Beberapa kewajiban tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- I. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;

- II. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- III. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- IV. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik atau berdasarkan kebutuhan;
- V. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan Perundang-Undang.

Berdasarkan analisis diatas, tampak jelas bahwa Bawaslu hanya memenuhi karakteristik syarat teoritis (2,3,4,5,6 dengan catatan tidak menggunakan *staggered terms*). Kendati independensi Bawaslu tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang, dan nampaknya dibentuk sebagai *supporting organ* terhadap Komisi Pemilihan Umum, Bawaslu merupakan komisi negara independen. Hal ini dikarenakan, Bawaslu tidak secara struktural dikendalikan oleh KPU, dan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tidak bertanggung jawab kepada KPU, melainkan memberikan laporan pengawasan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.² Bawaslu merupakan komisi negara independen yang unik, dikarenakan satu-satunya mempunyai fungsi monitoring atau pengawasan dan menunjang komisi negara independen yang lainnya (KPU).

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa:

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Kedudukan Lembaga Pengawas Pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi Lembaga tetap, yaitu: Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Dalam hal ini kedudukan Bawaslu tidak lagi subordinat KPU, tetapi di sejajarkan dengan KPU. Selanjutnya Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu juga memperluas wewenang Bawaslu. Dimana Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2003, Panwas Pemilu hanya memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa pemilu. Sedangkan dalam Undang-Undang No.22

² Hal ini tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VII/2010, tanggal 7 Maret 2010 terkait uji materi Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, menguatkan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menyeleksi dan menetapkan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Dengan demikian, perekrutan calon Panwas tidak lagi melibatkan KPU seperti sebelumnya, dan Bawaslu memiliki kewenangan penuh menyeleksi dan menetapkan calon panwaslu provinsi dan kabupaten kota. Sedangkan di tingkat kecamatan, Panwaslu kabupaten/kota memiliki kewenangan menetapkan panwaslu kecamatan. Menurut Mahkamah Konstitusi, sistem rekrutmen sebelumnya di mana calon panwaslu diusulkan oleh KPU, merupakan mekanisme rekrutmen yang akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemadirannya terganggu dan mengakibatkan saling hambat antara Bawaslu dan KPU.

Tahun 2007, Bawaslu mempunyai satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan Undang-undang Pemilu.

2. Bawaslu sebagai Lembaga Negara Independen adalah suatu Badan dalam hal ini sebagai Pengawas Pemilu sebagai salah satu Penyelenggara Pemilu hanya sebagai Mitra Kerja dari KPU dan bukan sebagai Lembaga yang menjadi lembaga dibawah KPU. Oleh sebab itu Bawaslu tidak bertanggung jawab Kepada KPU meskipun dia sebagai perekomendasi kepada KPU apabila terjadi kecurangan selama mulai awal hingga akhir proses penghitungan suara Pemilihan Umum.

Saran

Adapun saran yang dapat diberikan oleh Penulis hanya satu yaitu:

Di dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum maka harus dibentuk lagi Undnag-undang yang baru. Kaitannya dengan Lembaga Pengawas Pemilu atau Bawaslu yang didalamnya memuat Tugas dan Fungsi Bawaslu sebagai Komisi Negara Independen sehingga tidak terjadi tumpang tindih fungsi dan ugas dengan lembaga yang lain dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum. Sehingga Praktek tarik ulur kepentingan yang seringkali terjadi dalam kecurangan-kecurangan sewaktu Pemilihan Umum berlangsung dapat segera teratasi guna mewujudkan Pemilihan Umum yang demokratis.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ayahanda H. Karimullah Tatang Bernady dan Ibunda Hj. Fauziah Agustirini yang telah memberikan do'a, kasih sayang dan motivasinya selama ini.
2. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing Utama, dan Bapak Iwan Rachmad S, S.H.,M.H., selaku Pembimbing Anggota yang telah banyak menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan arahan, dorongan, serta bimbingannya;

Daftar Pustaka

Buku

- Abdilla Fauzi Achmad, 2012, *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*, Golden Terayon Press, Jakarta
- Bima Arya Sugiarto, 2010, *Anti Partai*, Gramata Publishing, Depok.
- Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Didik Supriyanto, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta.
- Gunawan A Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta
- Janedri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta

Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta

Soerjono Soekanto, 1985 dkk., *Penelitian Hukum Normatif; Suatu tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta,

Universitas Jember, 2011, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Jember University Press, Jember.

Widodo Ekatjahjana, 2009, *Bunga Rampai Masalah Hukum Pemilu Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember.

Jurnal

Rozali Abdullah, 2009, Sistem Pemilu Legislatif Dan Pemilu Presiden Ditinjau Dari Sudut Pandang Demokrasi, Jurnal Knstitusi (P3KP) Fakultas Hukum Universitas Jambi Volume II Nomor 1, Juni 2009 : *Membangun Konstitusionalitas Indonesia, Membangun Budaya*

Suko Wiyono, *Pemilu Multi Partai Dan Stabilitas Pemerintahan Presidensiil di Indonesia*, disampaikan pada Acara Seminar Ketatanegaraan Dan Refleksi Akhir Tahun 2009 Asosiasi Pengajar HTN Dan HAN Jawa Timur, tanggal 27 s/d 29 Desember Di Hotel Panorama Jember.

Supriyadi, *Korelasi Sistem Pemilu Dengan Kinerja Dewan*, Disampaikan Pada Acara Seminar Ketatanegaraan Dan Refleksi Akhir Tahun 2009 Asosiasi Pengajar HTN Dan HAN Jawa Timur, tanggal 27 s/d 29 Desember Di Hotel Panorama Jember.

Peraturan dan undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2012 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;