

**PENGUATAN KEWENANGAN BAWASLU DALAM PENEGAKAN
HUKUM ADMINISTRASI DAN PIDANA DALAM PILKADA
(Sebuah Ius Constituendum)**

Abdul Waid, Muhammad Achid Nurseha

IAINU Kebumen

a_waid04@yahoo.com

IAINU Kebumen

nurseha.achid@gmail.com

Abstract

UU No 7/2017 has made Bawaslu as the real controller institution, but it does not apply in UU No 10/2016. This regulation which organize national election in Indonesia has some weaknesses related Bawaslu duty. One of these weaknesses is about Bawaslu authority. The authority is only give recommendation to KPU related administrasion offence case done by election participant. It shows a back step if we compare with the Bawaslu authority in UU No 7/2017 that assign Bawaslu as proper "justice institution" that conduct administration offence hearing. Another weakness is related the time range in the process of handling suspected offence participant that only done in 5 days. It is shorter than UU no 7/2017 that can reach 14 days. Therefore, this papper will discuss more about ius constutuendun strengthening Bawaslu in the election as the crisis study of UU no 10/2016 which contains Bawaslu authority. In the conclusion, there are some steps to strengthening Bawaslu authority in the election. The first is authority equation Bawaslu in uu no 10/2016 and uu no 7/2017. The second is revising uu no 10/2016 in DPR/RI or judicial review to MK. The last is sentencing paradigm in region election must be equated with national election sentencing paradigm

Keywords: Ius constituendum, Bawaslu, authority, Regional Head Election, supervision

ABSTRAK

If the law No. 7/2017 has made Bawaslu "a real" watch institute, it is not with law No. 10/2016. Regulations governing the elections in Indonesia (Law no 10/2016) have some weaknesses in connection with duty Bawaslu. That weakness is not only in the realm of law enforcement administration, but also in criminal law enforcement that involves the inclusion of the election. The drawback was that the Bawaslu authorities were merely recommending the General Election Commission (KPU) as a matter of misappropriation of the administration of the electorate. Such authority is obviously weak in comparison with the Bawaslu authorities in law No. 7/2017 law that places Bawaslu "court" at a time, that is, a trial for administrative misconduct on the part of the electorate. Another breach of the law No. 10/2016 is associated with a time period in the process of handling alleged criminal offenses committed by the election candidates, namely just 5 (five) days or less than the law No. 7/2017 of 14 (fourteen) working days. On the basis of that, this paper will discuss in length and comprehensive terms of ius constituendum strengthening of Bawaslu power in the election as a critical study of law No. 10/2016 that contained the Bawaslu authority. In conclusion to this paper, to strengthen the authority of the Bawaslu in the election, there are three steps that must be taken. First, emphasis on Bawaslu's authority on law 10/2016 with statute No. 7/2017. Second, implementing the first move requires revision of the law No. 10/2016 in the parliament or judicial review to Constitutional Court (MK). Third, the paradigm of idling in the true selection is equated to the auditory paradigm in elections.

Key words: Ius constituendum, Bawaslu, Consolidation, Athority, Pilkada, Surveillance

PENDAHULUAN

Penguatan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam mengawal demokrasi di Indonesia adalah suatu keniscayaan yang tak terelakkan. Keberadaan Bawaslu di setiap kontestasi politik di negeri ini sangat berpengaruh terhadap tegaknya keadilan dalam Pemilihan Umum (Pemilu). Bawaslu menjadi kunci berlangsungnya tahapan Pemilu yang setara dan adil (Afifuddin, 2020). Pengawasan Pemilu yang efektif adalah instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan Pemilu yang demokratis. Instrumen tersebut harus mampu menjamin dan mempromosikan transparansi, akuntabilitas, kredibilitas, dan integritas dari pelaksanaan Pemilu. Jaminan ini menjadi penting karena berimplikasi pada kepercayaan publik terhadap proses Pemilu, hasil pemilu, pemimpin yang muncul dari Pemilu, dan juga kepada demokrasi itu sendiri. Secara institusional, jaminan itu tentu berada di pundak Bawaslu yang memiliki kewenangan pengawasan dalam Pemilu.

Suka atau tidak suka, mau tidak mau, Pemilu harus selalu diawasi dengan sistem dan pola yang bermartabat sehingga Pemilu benar-benar menghasilkan pemimpin yang dapat diterima oleh semua kalangan tanpa terkecuali. Eksistensi Bawaslu sebagai pengawas Pemilu adalah mutlak harus dipertahankan, bahkan harus selalu diperkuat, karena seringkali muncul protes dari rakyat yang menduga adanya kecurangan dalam Pemilu. Tanpa adanya sistem pengawasan yang kuat, maka secara tidak langsung akan mendelegitimasi pemimpin yang dihasilkan dari proses Pemilu. Pendek kata, kewenangan Bawaslu harus selalu dijaga dan dilestarikan dalam rangka menjamin pelaksanaan Pemilu yang berintegritas.

Namun, ironisnya, dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu dapat dibilang tumpul jika dibandingkan dengan kewenangan Bawaslu dalam Undang-Undang No 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Banyak perbedaan kewenangan yang dimiliki Bawaslu dalam Pemilu dengan kewenangan Bawaslu dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Dalam Pemilu, kewenangan Bawaslu sangat lengkap dan komprehensif. Mulai dari kewenangan penyelesaian proses, kewenangan penyelesaian sengketa hingga kewenangan penanganan administrasi yang diberikan oleh UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Dalam UU UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu, peran Bawaslu bukan hanya sekadar lembaga pemberi rekomendasi, tetapi juga sekaligus sebagai eksekutor dan pemutus perkara. Hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 461 ayat (1) UU No 7 tahun 2017 yang berbunyi: Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan

memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Kemudian ayat (6) berbunyi: Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Artinya, dalam UU Pemilu, fungsi kewenangan Bawaslu juga mencakup di dalamnya sebagai fungsi penegakan hukum.

Namun, dalam pelaksanaan Pilkada yang berpijak pada UU No 10 tahun 2016, kewenangan Bawaslu bisa dibilang sangat lemah, bahkan nyaris eksistensinya tidak dirasakan di lapangan. Sebagai contoh, dalam kewenangan administrasi, UU No 10 tahun 2016 memberikan kewenangan kepada Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) terkait adanya kasus pelanggaran administrasi yang dilakukan peserta Pemilu. Tidak hanya itu, proses pembuatan rekomendasi dilakukan secara tertutup, dimulai dengan klarifikasi, melakukan kajian, hingga keluar rekomendasi. Kewenangan semacam itu adalah jelas sebuah langkah mundur jika dibandingkan dengan kewenangan Bawaslu dalam UU No 7 tahun 2017 yang menempatkan Bawaslu layaknya “lembaga peradilan”, yaitu menggelar sidang pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh peserta Pemilu. Dalam UU No 7 tahun 2017, kewenangan Bawaslu di dalam penanganan administratif dilakukan melalui proses yang terbuka, adjudikasi dan outputnya adalah produk putusan.

Kelemahan Bawaslu sebenarnya tidak hanya dalam ranah hukum administrasi, tetapi juga dalam ranah penegakan hukum pidana. Sebagaimana yang tertuang dalam UU No 10 tahun 2016, kelemahan tersebut adalah terkait dengan jangka waktu dalam proses penanganan dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan oleh peserta Pilkada, yaitu hanya 5 (lima) hari atau lebih pendek dari UU No 7 tahun 2017 yang mencapai 14 (empat belas) hari kerja.

Dilihat dari perspektif hukum, kekuatan putusan dengan rekomendasi tentu sangat berbeda. Rekomendasi tidak memiliki kekuatan eksekutorial di lapangan—dan jika pun ada tentu sangat lemah. Berbeda dengan putusan yang memiliki kekuatan eksekutorial yang jelas dan kuat di lapangan. Tidak hanya itu, kelemahan Bawaslu lainnya dalam UU No 10 tahun 2016 adalah teknis dalam penanganan pelanggaran yang bersifat Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM). Dalam UU No 7 tahun 2017, semua jenis pelanggaran dapat dikategorikan sebagai TSM apabila memang memenuhi kualifikasi TSM. Penanganannya pun dapat dilakukan melalui adjudikasi dan dengan putusan diskualifikasi. Tetapi, dalam UU No 10 tahun

2016, hanya ada satu pelanggaran yang masuk kualifikasi TSM, yaitu pelanggaran money politik. Selebihnya tidak masuk kualifikasi TSM.

Kelemahan-kelemahan sebagaimana yang penulis uraikan di atas dapat menjadi persoalan serius dan sekaligus menjadi penghambat bagi Bawaslu dalam mengawasi Pemilu. Hal itulah yang akan ditelaah secara mendalam dalam tulisan ini sehingga nantinya diharapkan akan melahirkan solusi yang tepat bagi Bawaslu dalam rangka memperkuat kewenangan Bawaslu dalam mengawasi proses pelaksanaan Pilkada sehingga mendorong tercapainya cita-cita demokrasi.

Rumusan Masalah

Dari pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah di atas tentang kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada, maka ada beberapa rumusan masalah yang akan dipecahkan dalam pembahasan-pembahasan selanjutnya dalam tulisan ini. Beberapa rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

- Apa saja kelemahan kewenangan Bawaslu dalam mengawasi Pilkada?
- Apakah Pilkada termasuk rezim Pemilu atau tidak?
- Bagaimana solusi yang harus ditempuh terkait dengan lemahnya kewenangan Bawaslu Bawaslu dalam UU No 10 tahun 2016?

Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Untuk mengetahui bagaimana sebaiknya konsep kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada.
- Untuk memahami status Pilkada dalam sistem demokrasi di Indonesia.
- Untuk menemukan solusi yang tepat terkait dengan lemahnya kewenangan Bawaslu Bawaslu dalam UU No 10 tahun 2016.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Memberikan masukan secara akademik kepada Bawaslu terkait dengan kewenangannya sebagai lembaga pengawas pemilu dan Pilkada.
- Menjadi pijakan atau pertimbangan kepada Bawaslu pada saat menjalankan kewenangannya, khususnya ketika menjalankan fungsinya sebagai pengawas Pilkada.
- Memberikan pandangan akademis kepada Bawaslu sehingga dapat dijadikan pertimbangan ketika menyusun peraturan Bawaslu tentang mekanisme atau tata cara penyelesaian perkara pelanggaran administrasi Pilkada.

- Dapat dijadikan pandangan ketika menyusun regulasi-regulasi terkait Pilkada di periode-periode selanjutnya.

METODE

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library research*), yaitu suatu penelitian dengan cara menumpulkan, menuliskan, mengklasifikasikan bahan pustaka (*literature*) sebagai sumber data yang diperoleh dari berbagai sumber yang berkaitan dengan judul tulisan (paper) ini. Menurut pandangan Sumadi Suyasubrata (1989), peneliti hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

b. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif analitik (*descriptive analysis*), yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran yang jelas tentang bagaimana sebaiknya konsep kewenangan Bawaslu dalam pengawasan pelaksanaan Pilkada di Indonesia sehingga Pilkada benar-benar terlaksana secara berintegritas dan obyektif.

c. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis normatif*, yaitu mengkaji penerapan kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016 dan sekaligus memberikan solusi terhadap persoalan-persoalan normatif dalam undang-undang tersebut terkait dengan kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada.

d. Data dan Sumbernya

Sumber data penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Perincian kedua data tersebut adalah sebagai berikut:

- Sumber bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, UU No 7 TAHUN 2017

tentang Pemilu, dan regulasi-regulai lainnya yang dianggap pokok dan penting terkait tulisan ini.

- Sumber bahan hukum sekunder yang berfungsi sebagai pendukung terhadap bahan hukum primer bersumber dari berbagai karya ilmiah yang membahas tentang kewenangan Bawaslu, Pilkada, pengawasan Pemilu, dan lain sebagainya.

Perspektif Teori (Kerangka Teoritik)

Oleh karena fokus pembahasan tulisan ini adalah penguatan kewenangan Bawaslu dalam Pilkada sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), maka kajian teori dalam tulisan ini hanya akan memaparkan dua sub bahasan teori, yaitu teori Negara Hukum dan teori tentang pengawasan, kewenangan, tugas dan kewajiban. Penulis sengaja tidak menjelaskan teori *ius constituendum* dalam artikel ini karena sebuah penelitian hukum sudah dipastikan bersifat preskriptif, di mana arahnya adalah untuk merekomendasi kebijakan hukum yang ideal (*ius constituendum*), sehingga tidak diperlukan pula adanya teori *ius constituendum* dalam membedah masalah ini. Adapun penjelasan kedua teori yang digunakan dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “rechtsstaat” (Philipus, 1987). Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau rechtsstaat.” Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan democratische rechtsstaat, yang penting dan primair adalah rechtsstaat.” (Wahyono, 1984). Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan rechtsstaat atau government of law, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (rechtsstaat, government of law) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (machtsstaat) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah the rule of law. Namun istilah the rule of law yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman,

yaitu “rechtsstaat”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “The Rule of Law”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah „rechtsstaat“ itu mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu: *Supremacy of Law*, *Equality before the law*, *Due Process of Law*.

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip Rule of Law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “The International Commission of Jurist”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “The International Commission of Jurists” itu adalah negara harus tunduk pada hukum, pemerintah menghormati hak-hak individu, peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (Rechtsstaat) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya (Jimly, 2004)

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law);
2. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law);
3. Asas Legalitas (Due Process of Law);
4. Pembatasan Kekuasaan;
5. Organ-Organ Eksekutif Independen;
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court);
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
11. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
12. Transparansi dan Kontrol Sosial;

Pengawasan, Kewenangan, Tugas dan Kewajiban

Pengawasan berasal dari kata awas dalam kamus bahasa Indonesia yang berarti dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, sedangkan mengawasi adalah memperhatikan, dan pengawas adalah orang yang mengawasi (Anwar, 2000). Maka pengawasan adalah langkah sekaligus salah satu fungsi organik manajemen yang sangat penting, dikatakan demikian karena melalui pengawasanlah diteliti apakah hal yang tercantum dilaksanakan dengan baik atau tidak. Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu adalah mengawasi proses jalannya pesta demokrasi Pemilu serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah telah sesuai dengan hasil yang diharapkan.

Setiap kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan baik itu menindak lanjuti penemuan pelanggaran Pemilu atau pun Pilkada harus ada “full up” atau evaluasi. Dengan adanya evaluasi tersebut, maka dapat diketahui kelemahan yang menjadi dasar persoalan di lapangan sehingga dapat diambil langkah preventif agar tidak menimbulkan dampak negatif. Dalam konteks kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada, sejatinya kegiatan Bawaslu ini adalah melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap masalah-masalah yang ditemui di lapangan untuk ditindak lanjuti agar dimasa akan datang tidak terulang lagi kesalahan-kesalahan yang sama pada objek yang sama.

Kewenangan berasal dari kata wenang dalam kamus bahasa Indonesia berarti hak dan kekuatan untuk melakukan sesuatu, berwenang adalah mempunyai atau diberi hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu hal penting. Sumber kewenangan adalah tradisi keluarga atau darah biru, kekuatan sakral seperti Tuhan, Dewa dan wahyu seperti kerajaan, kualitas pribadi seperti atlet, artis, peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat menjadi pemimpin, dan instrumental yaitu kekayaan dan keahlian iptek.

Dalam hal ini, Bawaslu mendapat sumber berwenang dari peraturan perundang-undang yaitu Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang untuk mengawasi pelaksanaan Pilkada. Dalam konteks pengawasan Pemilu, Bawaslu mendapat sumber berwenang dari Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Bawaslu wajib melaksanakan kewenangan tersebut.

Yang perlu digarisbawahi, kewenangan adalah kekuasaan untuk bertindak, bersikap dan melakukan sesuatu hal yang penting untuk mengatasi suatu persoalan. Indonesia sebagai

negara hukum tertuang dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Konsep “Indonesia adalah negara hukum” ini menjelaskan bahwa segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Artinya, kewenangan suatu lembaga akan kuat jika diberikan langsung oleh undang-undang atau aturan hukum yang mengikat. Jika tidak, maka kewenangan itu akan sangat lemah. Pertanyaannya, bagaimana jika Bawaslu tidak mempunyai kewenangan yang memadai untuk melakukan pengawasan Pilkada?

Negara hukum Indonesia yang memakai sistem pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudikatif ialah bertujuan agar hak asasi betul-betul terlindungi dengan memisahkan antara pembuat peraturan, pelaksana peraturan dan mengadilinya tidak berada pada satu tangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Pilkada dalam Bingkai Rezim Pemilu dan Pemda

Ada beberapa kalangan yang menyatakan bahwa lemahnya kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang karena Pilkada bukan termasuk rezim Pemilu. Salah satu alasannya adalah adanya putusan Mahkamah KONstitusi (MK) bernomor 97/PUU-XI/2013 bahwa Pilkada dinyatakan sebagai rezim pemerintah daerah dan bukan merupakan rezim Pemilu. Keputusan ini berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur tentang Pemilihan Umum. Bunyi Pasal 22E UUD 1945 tersebut adalah:

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

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Secara literlek, pasal di atas memang mengatakan bahwa yang dimaksud Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan memilih Kepala Daerah. Tetapi, alasan tersebut sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Bahkan, penulis termasuk salah seorang yang meyakini bahwa Pilkada termasuk dalam rezim Pemilu, sehingga kewenangan pengawasan terhadap Pilkada yang dimiliki Bawaslu seharusnya disamakan dengan kewenangan pengawasan terhadap Pemilu. Ada beberapa alasan yang bisa dikemukakan di sini untuk mengatakan bahwa Pilkada termasuk dalam rezim Pemilu.

Pertama, hendaknya kita jangan pernah melupakan norma dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pasal itu ditindaklanjuti dengan UU Nomor 32/ 2004 tentang sisten pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Pasal itu mengamanatkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik di Indonesia, untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan perubahan dengan memberikan kesempatan bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diadakan secara langsung. Dalam UU No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan bahwa bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika Pilkada dilaksanakan secara langsung, terbuka, dipilih oleh seluruh rakyat dan bukan oleh DPRD, maka sudah barang tentu Pilkada adalah termasuk rezim Pemilu.

Kedua, apabila Pilkada merupakan rezim hukum Pemerintah Daerah, pertanyaannya, mengapa Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menyelenggarakannya? Sementara KPU merupakan bagian dari rezim pemilu. Dalam Pasal 1 angka 4 UU No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan: Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal itu jelas menyatakan bahwa Pilkada termasuk rezim Pemilu sehingga pelaksanaannya diselenggarakan oleh KPU sebagai penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No 22 Tahun 2007. KPU sebagai institusi penyelenggara Pemilu tidak mungkin menyelenggarakan suatu pemilihan jika tidak termasuk rezim Pemilu.

b. Konsep Kewenangan Bawaslu dalam Pilkada: Sebuah *Ius Constituendum*

Sebelum membahas tentang konsep hukum kewenangan Bawaslu yang dicita-citakan (*Ius Constituendum*) terlebih dahulu penulis akan menguraikan realitas persoalan yang terdapat dalam kewenangan Bawaslu dan sekaligus hal tersebut menjadi kelemahan Bawaslu saat ini. Realitas persoalan yang terdapat dalam kewenangan Bawaslu dan menjadi kelemahan Bawaslu tidak hanya terkait dengan kewenangan menangani pelanggaran administrasi Pilkada, tetapi juga terkait dengan kewenangan menangani pelanggaran Pidana. Dalam kewenangan administrasi, misalnya, UU No 10 tahun 2016 memberikan kewenangan kepada Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) terkait adanya kasus pelanggaran administrasi yang dilakukan peserta Pemilu. Tidak hanya itu, proses pembuatan rekomendasi dilakukan secara tertutup, dimulai dengan klarifikasi, melakukan kajian, hingga keluar rekomendasi. Padahal, jika dibandingkan dengan kewenangan Bawaslu dalam UU No 7 tahun 2017, Bawaslu layaknya “lembaga peradilan”, yaitu menggelar sidang pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh peserta Pemilu. Dalam UU No 7 tahun 2017, kewenangan Bawaslu di dalam penanganan administratif dilakukan melalui proses yang terbuka, adjudikasi dan outputnya adalah produk putusan.

Selain itu, kelemahan Bawaslu lainnya dalam UU No 10 tahun 2016 adalah terkait dengan jangka waktu dalam proses penanganan dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan oleh peserta Pilkada, yaitu hanya 5 (lima) hari atau lebih pendek dari UU No 7 tahun 2017 yang mencapai 14 (empat belas) hari kerja

Berangkat dari realitas persoalan yang terdapat dalam kewenangan Bawaslu dan sekaligus hal tersebut menjadi kelemahan Bawaslu tersebut di atas, maka dalam konteks

penguatan kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pilkada, *ius constituendum* adalah sebuah cita-cita dan harapan lahirnya konstruksi hukum Pilkada di masa depan demi terciptanya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas, yaitu dengan memperkuat kewenangan Bawaslu sebagaimana dalam Pemilu. Dalam hal ini, *Ius constituendum* bertolak dari norma-norma dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dimana kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu sangat lemah.

Ius constituendum (hukum yang dicita-citakan) tersebut antara lain: *Pertama*, kedepan, rancangan aturan hukum pengawasan Pilkada yang menjadi kewenangan Bawaslu harus sama sebagaimana kewenangan pengawasan Bawaslu terhadap Pemilu. Sebab, Pilkada juga termasuk dalam rezim Pemilu. Ketentuan hukum dalam pengawasan Pilkada sejatinya menempatkan kini lagi sekadar lembaga pemberi rekomendasi ke KPU, tetapi harus menempatkan Bawaslu sebagai eksekutor atau pemutus perkara sebagaimana kewenangan Bawaslu dalam Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No 7 tahun 2017. Hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017 yang berbunyi: Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Kemudian ayat (6) berbunyi: Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Dengan kata lain, kewenangan Bawaslu dalam mengawasi pelaksanaan Pilkada harus dirumuskan sama sebagaimana dalam norma Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017 di atas.

Kedua, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi Pilkada dengan melibatkan partisipasi masyarakat (Hidayat, 2014). Harus diakui bahwa Bawaslu adalah satu-satunya lembaga pengawas yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek-aspek kecurangan di lapangan. Maka, penguatan kewenangan Bawaslu dengan melibatkan partisipasi masyarakat adalah sebuah keniscayaan. Sebaliknya, pengaturan kewenangan Bawaslu yang sangat minim merupakan langkah yang kurang strategis dalam perwujudan sistem pengawasan Pilkada. Konsekuensinya, kinerja dan daya paksa Bawaslu menjadi kurang maksimal. Dalam proses ini, diperlukan koordinasi yang kuat antarlembaga.

Kurangnya koordinasi dengan instansi yang terkait dalam penyelesaian pelanggaran akan menghambat kinerjanya (Firmanzah, 2010).

Ius constituendum (hukum yang dicita-citakan) dalam Pilkada tersebut di atas tentu harus diiringi dengan langkah konkret agar benar-benar bisa menjadi hukum yang berlaku. Beberapa yang bisa dilakukan adalah, *pertama*, mengajukan uji materi Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi dan memohon agar pasal-pasal yang hanya memberika kewenangan pengawasan kepada Bawaslu sebatas “memberikan rekomendasi” dibatalkan dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Kedua, mengusulkan kepada DPR RI untuk merevisi kembali Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan memberikan kewenangan yang kuat bagi Bawaslu dalam mengawasi Pilkada.

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan tulisan ini, penulis ingin menyampaikan bahwa kriteria Pilkada yang berintegritas salah satunya ditentukan oleh regulasi yang mengaturnya, khususnya mengenai pengawasan terhadap pelaksanaannya. Oleh karena itu, regulasi pelaksanaan Pilkada yang saat ini berlaku selayaknya menjadi bahan evaluasi yang sangat berharga untuk melaksanakan Pilkada berikutnya. Salah satu aspek yang patut dievaluasi adalah aspek regulasi yang mengatur kewenangan Bawaslu. Berbagai macam kelemahan dan kekurangan regulasi harus segera dibenahi agar kedepan tercipta Pilkada yang benar-benar berintegritas. Misalnya, penguatan kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi yang bukan hanya sekedar memberi rekomendasi, tetapi juga harus memiliki kewenangan eksekusi. Setidak-setidaknya, kewenangan Bawaslu dalam mengawasi Pilkada patut disamakan dengan kewenangan Bawaslu dalam mengawasi Pemilu. Kelemahan dan kekurangan tersebut harus dibenahi karena Pilkada sangat menentukan kehidupan masyarakat di suatu daerah di Indonesia. Dalam Pilkada akan ditentukan para pemimpin di daerah yang akan memegang kendali pemerintahan daerah selama lima tahun.

Berdasarkan pembahasan panjang lebar yang diuraikan dalam tulisan ini, berpijak pada Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 1

Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, maka sebagai saran penulis dalam rangka mewujudkan Pilkada yang berintegritas di masa-masa yang akan datang, ada tiga hal penting yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaiki rancangan aturan hukum Pilkada khususnya terkait dengan kewenangan Bawaslu. Hal itu bisa dilakukan dengan cara mengajukan uji materi Undang-Undang No 10 Tahun 2016 atau mengusulkan kepada DPR RI untuk merevisi kembali Undang-Undang tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Afifuddin, M. (2020). *Membumikan Pengawasan Pemilu*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Asshiddiqie, Jimly. (2004). *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614
- Ali, Achmad. (2017) *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Jakarta: Kencana.
- Anwar, Desi. (2000). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama.
- Arikunto, Suharsimi. (1998). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Firmanzah. (2010) *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Jakarta Pustaka Obor Indonesia.
- Hadi, Sutriyono. (1984). *Metodologi Research*. Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikolog UGM.
- M. Hadjon, Philipus. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Purbacaraka, Purnadi., & Soekanto, Soerjono. (2018) *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Sardini, Nur Hidayat. (2014) *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suyasubrata, Sumadi. (1989). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: CV Rajawali Press.

Warjiyati, Sri. (2018). *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

Wahyono, Padmo. (1984). *Guru Pinandita*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.