

KEDUDUKAN PANWASLU SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU DALAM RANGKA MEWUJUDKAN DEMOKRASI DI INDONESIA¹

Oleh : Teofilus Kevin Irawan²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui apa dasar hukum lembaga Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia dan bagaimana kedudukan Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Secara eksplisit dasar hukum lembaga Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilihan Umum daerah tingkat kabupaten/kota dilihat dari perspektif hirarkis memang tidak diatur secara substansial di Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dimana hanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sebagai penyelenggara Pemilu yang mandiri, tetap, dan nasional. 2. Kedudukan lembaga Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) kabupaten/kota dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, dilihat dari perspektif normatif yang kita kenal sekarang keberadaannya adalah sebagai lembaga sementara (*ad hoc*), apabila diteliti dari status kedudukan kelembagaan diantara kelembagaan di daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masih belum jelas keberadaannya, apakah sebagai Pejabat Negara atau Pejabat Publik, maka dari itu perlulah diperjelas kedudukan kelembagaannya dalam ketatanegaraan di Indonesia.

Kata kunci: Kedudukan Panwaslu, Penyelenggara Pemilu, Demokrasi Di Indonesia

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum yang disingkat (Pemilu) merupakan sarana perwujudan dari kedaulatan rakyat guna untuk menghasilkan pemerintahan

Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila sebagai Ideologi Bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar tahun 1945 sebagai Norma Dasar Bangsa Indonesia. Penyelenggaraan pemilu dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia oleh penyelenggara pemilu berintegritas, profesional, dan berakuntabilitas.³

Tujuan diselenggarakannya Pemilihan Umum di tingkat daerah adalah untuk memilih kepala daerah yang dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur di daerah Provinsi serta Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota di daerah Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, agar terbentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional, karena Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar tahun 1945. Untuk mewujudkan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat tersebut, maka sampai saat ini paling tepat adalah melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat,⁴ yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali.

Sebagaimana yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas: (a) mandiri, (b) jujur, (c) adil, (d) kepastian hukum, (e) tertib, (f) kepentingan umum, (g) keterbukaan, (h) proporsionalitas, (i) profesionalitas, (j) akuntabilitas, (k) efisiensi, (l) efektivitas. Amanat konstitusi ini untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika dalam masyarakat, dan perkembangan roda demokrasi yang sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Dengan terbentuknya lembaga yang independen sebagai penyelenggara Pemilu, masyarakat menuntut penyelenggara Pemilu

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Tommy F. Sumakul, SH., MH; Dr. Donna Okthalia Setiabudi, SH., MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 120711575

³ Ibramsyah Amirudin, 2016, *Hukum Kelembagaan Negara*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, hal 1-2

⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar tahun 1945

⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

untuk profesional, dan memiliki kredibilitas yang harus dapat dipertanggungjawabkan guna menciptakan dan menghasilkan Pemilu yang berkualitas, maka dari itu perlulah dibentuk lembaga Independent dengan fungsi dan tugas secara kompleks sebagai lembaga Pengawas pelaksanaan pemilihan umum dalam berjalannya tahapan pemilihan umum yang ditetapkan oleh KPU Republik Indonesia baik dalam skala Nasional, daerah Provinsi, dan daerah Kabupaten, ataupun daerah Kota.⁶

Pada tahun 2007 Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia yang adalah lembaga independen telah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Bawaslu memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban berdasarkan Pasal 73 ayat (1) sampai ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dan berpedoman pada asas-asas sebagai penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Bawaslu dibentuk guna memonitoring dan berkoordinasi terhadap kinerja dari KPU selaku pelaksana dalam jalannya Pemilu agar tercipta pemilihan umum yang bersih, jujur, bermartabat, berintegritas dan berkualitas.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia terdiri dari dua bagian yaitu: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. Dalam tingkat daerah Kabupaten atau Kota pengawas pemilihan umum yaitu: Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten atau Kota sebagai lembaga pengawas Pemilu bersifat sementara (*ad hoc*) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Melihat kesenjangan polemik adanya indikasi dugaan pelanggaran dalam pemilu yang tak terselesaikan dengan jelas berdasarkan regulasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum, apabila kita berkaca pada Pemilihan Umum pemilihan Kepala Daerah Manado secara serentak yang

semestinya dilaksanakan pemungutan suara pada 15 Desember Tahun 2015, akan tetapi dikarenakan adanya problematika yang terjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah Manado diselenggarakan pada tanggal 17 Februari Tahun 2016. Terkait dengan KPU Manado sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang menetapkan tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah, tidak bisa hanya dipersalahkan secara sepihak, antara KPU dan Panwaslu memiliki kesinambungan terkait dengan terlaksananya Pemilihan Umum.⁷ Maka dari perlu adanya pembenahan terhadap kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota untuk menciptakan pemilihan yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat ke depannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Rumusan Masalah

1. Apa dasar hukum lembaga Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif yuridis, yaitu bahan-bahan yang dikumpulkan dengan dilakukannya studi kepustakaan.

PEMBAHASAN

A. Dasar hukum pembentukan Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan demokrasi di Indonesia

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, tidak mengatur adanya dasar hukum terkait dengan pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), tetapi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara Pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), yaitu Badan Pengawas Pemilu

⁶ Ibramsyah Amirudin, *Loc.Cit*, hal 1-2.

⁷ Kompas.com, merancang Pilkada yang berkualitas, Kompas info Pemilu edisi pada tanggal 11 Februari Tahun 2016, kutipan diambil pada hari Rabu tanggal 08 Maret 2017.

(Bawaslu). Adapun menurut Sodikin sebagaimana dalam ketentuan Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 menegaskan “istilah suatu komisi Pemilihan Umum” yang menurutnya menginterpretasikan bahwa adanya lembaga penyelenggara Pemilihan Umum selain KPU, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).⁸

Sebelumnya terkait dengan keberadaan dan kedudukan Panwaslu, termuat dalam putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai permohonan uji materi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum antara lain mengenai mekanisme pengusulan dan pengangkatan anggota Panwaslu provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 UU Nomo 22 Tahun 2007,⁹ selain itu terhadap ketentuan diatas, dalam pertimbangan hukum MK mengutip Pasal 22 E ayat (5) UUD Tahun 1945 menentukan “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. MK menyatakan bahwa kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Berdasarkan ketentuan tersebut MK menyatakan bahwa fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas Pemilihan Umum dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi prinsip-prinsip Luber dan Jurdil dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen akan mengancam prinsip-prinsip Luber dan Jurdil dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Karena itu menurut MK Badan Pengawas Pemilihan Umum harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang bertugas melakukan pengawasan

pelaksanaan Pemilihan Umum sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU, dan unsur pengawasan Pemilihan Umum dilakukan Oleh Bawaslu.

Berdasarkan dari putusan MK terkait pembahasan diatas membuah hasil dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang berlaku sekarang, telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Terkait dengan keberadaan Bawaslu, dalam Pasal 69 ayat (2) menyatakan bahwa kelembagaan ini dibentuk dengan status kelembagaan tetap berdasarkan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selanjutnya mengenai Panwaslu kabupaten/kota yang merupakan lembaga pengawas dibawah tingkat dari Bawaslu, pembentukan kelembagaannya diatur pula dalam Undang-Undang tentang penyelenggara Pemilihan Umum pada Pasal 69 ayat (3).

Pemilihan Umum Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah adalah amanah dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berkenaan dengan hal Pemilu lembaga Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilu daerah tingkat kabupaten/kota memiliki peran yang penting didalamnya yang struktural kelembagaannya memiliki garis koordinasi secara vertikal dengan Bawaslu Provinsi sampai dengan Bawaslu pusat yang bersifat independen. Semenjak terselenggaranya Pemilu di Indonesia tidak bisa dipungkri tingkat pelanggaran Pemilu yang semakin meningkat, maka dari itu dianggap pembentukan lembaga pengawas Pemilu di daerah tingkat kabupaten/kota adalah hal yang baik, yang dalam hal ini disebut Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) sebagai lembaga pengawasan Pemilu kabupaten/kota, untuk mewujudkan “Kedaulatan yang memang benar-benar berada di tangan rakyat” dengan berdemokrasi,¹⁰ khususnya secara desentralisasi pada setiap daerah kabupaten maupun kota.

⁸ Sodikin, *Loc.Cit*, hal. 79.

⁹ Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, putusan diucapkan pada sidang tanggal 18 Maret 2010.

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Secara normatif Panwaslu adalah lembaga yang dibentuk dengan status kekuatan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang dimana Panwaslu kabupaten/kota adalah penyelenggara Pemilu bersifat sementara (*ad hoc*) dalam lembaga ketatanegaraan di Indonesia,¹¹ terkait dengan kedudukannya didalam satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum apabila kita bandingkan dengan terbentuknya kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang berbadan tetap, dilihat pada letak beban kerja, fungsi, dan tanggung jawabnya sebagai penyelenggara Pemilihan Umum di tingkat daerah kabupaten/kota.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, kelembagaan Panwaslu selaku Penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki peran sebagai lembaga pengawas terhadap jalannya Pemilihan Umum bersifat *ad hoc* (sementara) beriringan dengan adanya pembentukan dan penetapan tahapan Pemilihan Umum oleh KPU baik Pileg, Pilpres, dan Pilkada yang paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahapan awal terlaksana, dan karena Panwaslu bersifat sementara maka harus dibubarkan pula yang selambat-lambatnya kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota akan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum selesai.¹²

¹¹ Lihat Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

¹² Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

B. Kedudukan Hukum Panwaslu sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia

Dilihat dari perspektif kegunaan/keperluan dari terbentuknya lembaga Panwaslu kabupaten/kota dalam terselenggaranya Pemilihan Umum dibedakan lagi menurut jenis-jenis Pemilihan Umum, yaitu: (1) Pemilihan Umum Legislatif, (2) Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan (3) Pemilihan Umum Kepala Daerah. Dari masing-masing jenis Pemilihan Umum yang ada, peran Panwaslu dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu juga mengikuti kebutuhan dari jenis Pemilihan Umum tersebut.

Pertama, peran pengawasan Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), adapun fungsi dan tugas dari terbentuknya Panwaslu kabupaten/kota adalah melakukan pengawasan pada setiap tahapan yang sudah ditetapkan oleh KPU dilihat dari wilayah hukum kedudukan kelembagaannya, yang menurut Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Kedua, peran Panwaslu dalam melakukan pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memiliki porsi kerjanya sendiri, dalam hal verifikasi persyaratan Presiden dan Wakil Presiden panwaslu tidak memiliki otoritas kedudukan hukum sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, yang dimaksud adalah peran dari Bawaslu Pusat dalam hal ini memiliki perannya sebagai fungsinya dalam pengawasan, tetapi bukannya Panwaslu kabupaten/kota tidak menjalankan peran pengawasannya, melainkan pengawasan yang dilakukan bersifat koordinasi dengan lembaga pengawas di atasnya. Sebagaimana menurut Tahapan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi: a. penyusunan daftar Pemilih; b. pendaftaran bakal Pasangan Calon; c. penetapan Pasangan Calon; d. masa Kampanye; e. masa tenang; f. pemungutan dan penghitungan suara; g. penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan h. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.¹³

¹³ Pasal 3 ayat (6) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pengawasan oleh Panwaslu kabupaten/kota terhadap Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya sebatas pada pengawasan dalam hal masa kampanye, masa tenang, pemungutan suara, dan penetapan suara rekapitulasi tingkat kabupaten/kota. Selebihnya apabila terjadi indikasi pelanggaran Pemilu maka Panwaslu kabupaten/kota berkoordinasi dengan lembaga pengawas yang berada tingkat di atasnya, yang secara administratif dengan melampirkan laporan hasil pengawasan.

Ketiga, fungsi dan wewenang Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah juga demikian. Dikarenakan pembagian tingkat daerah yang masing-masing dibagi menjadi dua bagian, daerah tingkat 1 (satu) provinsi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan daerah tingkat 2 (dua) kabupaten/kota pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, menurut hirarkis kedudukan dan wewenangnya dalam tingkat Provinsi yang adalah pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, maka tugas dan wewenang dari Panwaslu juga hanya sebatas jalannya masa kampanye, masa tenang, pemungutan suara, dan penetapan suara tingkat kabupaten/kota yang berkoordinasi dengan Bawaslu provinsi.

Apabila dari setiap susunan tahapan terjadi adanya pelanggaran Pemilu Legislatif, Pilpres, dan Pilkada baik secara administrasi, pidana, maupun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, akan diselesaikan sesuai dengan tingkatan wilayah hukum dari badan penyelenggara Pemilu yang terkait. Dalam administratif kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota terkait adanya indikasi pelanggaran Pemilu, Panwaslu akan melampirkannya dalam setiap laporan pengawasan Pemilu yang didapat baik dari laporan pelanggaran ataupun temuan yang secara personal kelembagaan didapati oleh Panwaslu, karena dalam suatu Negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai Negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran Pemilu dan

perselisihan mengenai hasil Pemilu agar Pemilu tetap *legitimate*.¹⁴

Fungsi dan wewenang dari Panwaslu sesuai dengan otoritas kedudukan hukumnya, perihal dalam status terbentuk dan kedudukan kelembagaan Panwaslu sebagai lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*) dan kedudukan hukumnya apakah sudah melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga ketatanegaraan di Indonesia untuk mewujudkan demokrasi yang diharapkan oleh masyarakat. Apabila kita lihat secara seksama, bahwa Panwaslu kabupaten/kota memiliki peran yang sangat berdampak pada jalannya setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum di kabupaten/kota, dengan memperhatikan tugas, fungsi, dan wewenang yang ditulis dalam regulasi tentang kepemiluan di Indonesia.

Bukan hanya dilihat dari sisi akan kekuatan hukum (*power of law*) saja, tetapi juga dilihat dari roda kelembagaan Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilu dalam berjalannya pelaksanaan Pemilihan Umum, mengenai efektifitas dan elektabilitas yang bersifat keberlanjutan dengan keadaan lembaga Panwaslu kabupaten/kota sekarang yang bersifat *ad hoc* berdasarkan regulasi saat ini. Apabila dilihat dari perspektif normatif, mengapa Panwaslu kabupaten/kota dibentuk, karena guna untuk pengoptimalan pengawasan akan terselenggaranya Pemilihan Umum baik Pileg, Pilpres, dan Pilkada di daerah tingkat kabupaten/kota, yang mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang sudah ditetapkan oleh KPU kabupaten/kota, sebagaimana menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Apabila kita konfrontasikan, antara pembentukan Panwaslu kabupaten/kota dan kedudukan kelembagaannya dengan efektifitas tugas dan wewenangnya secara keberlanjutan, seperti yang sudah tercantum sebagaimana menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang

¹⁴ A. Mukthie Fadjar, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1 April 2009, hal. 7.

Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, perihal tugas dan tanggung jawab dari Panwaslu sampai saat ini masih banyak belum terlaksana secara optimal dan efektif saat terselenggaranya Pemilihan Umum. Adapun kendala-kendala yang dimaksud berkaitan dengan peran Panwaslu dalam mengawal penyelenggaraan Pemilihan Umum dibagi menjadi 2 (dua) bagian, (1) secara yuridis dan (2) non yuridis.

Pertama, kendala yuridis dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah berkaitan dengan peraturan perundang-undangan berkenaan tentang kedudukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Kesulitan interpretasi dalam rangka menempatkan kedudukan Panwaslu dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, yaitu terkait dengan posisi keanggotaan Panwaslu dalam kriteria eselonisasi, apakah Panwaslu termasuk pejabat Negara atau pejabat publik dan dalam hal tunjangan jabatannya di tingkat daerah, dan juga apabila kita lihat tentang letak kedudukan Panwaslu diantara lembaga Negara di tingkat daerah, yaitu Pemerintah Kabupaten, Bupati, Pemerintah Kota, Walikota akan menimbulkan kendala tersendiri karena tidak adanya kejelasan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Sedangkan apabila kita lihat keberadaan dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum kabupaten/kota walaupun bersifat kelembagaan *ad hoc*, tetapi secara hirarkis Panwaslu merupakan kelembagaan kepanjangan tangan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia yang bersifat nasional (cakupan wilayah Republik Indonesia)¹⁵ dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemilihan Umum,

sehingga bisa dikatakan Panwaslu adalah lembaga yang satu kesatuan dalam kelembagaan dari Bawaslu Republik Indonesia. Dengan demikian maka kedudukan Panwaslu kabupaten/kota tidak dapat dicarikan padanannya dalam konteks dan struktur kelembagaan di daerah semisal, Pemerintah Kabupaten/Kota Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Akan tetapi di pihak lain dapat juga dipahami bahwa kedudukan Bawaslu Republik Indonesia yang bersifat hirarkis dengan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang juga bersifat mandiri, maka dengan kata lain Panwaslu Kabupaten/Kota sejajar dengan Pemerintah Kabupaten /Kota Bupati/Walikota. Kondisi demikian menjadi kendala tersendiri bagi penyelenggaraan Pemilihan Umum di daerah, khususnya tingkat Kabupaten/Kota, terutama berkaitan dengan Pasal 126 ayat (1) "Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya, Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Sebagaimana menurut Pasal 126 ayat (1) diatas, hal ini juga menimbulkan kendala tersendiri, yaitu tidak adanya penjelasan dan kejelasan berkaitan dengan bantuan dan fasilitas, baik dari pemerintah maupun pemerintah daerah kepada Penyelenggara Pemilihan Umum di tingkat daerah kabupaten/kota, terlebih khusus Panwaslu. Walaupun masalah keuangan dari Panwaslu Kabupaten/Kota sudah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), akan tetapi kondisinya tidak memadai karena standarisasi menggunakan harga di Pulau Jawa, yang seharusnya standarisasi secara proporsional disesuaikan dengan keadaan dan kondisi wilayah di Indonesia.

Kedua, di samping kendala-kendala yuridis seperti tersebut di atas; di lapangan juga ditemui berbagai kendala lain yaitu berkaitan dengan kapasitas dan kemampuan Sumber Daya Manusia kelembagaan Panwaslu Kabupten/Kota sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang kebanyakan kurang memahami tugas dan fungsinya. Artinya tidak memenuhi syarat profesionalitas, integritas,

¹⁵ Pasal 1 ayat 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

dan kredibilitas sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana persyaratannya yang sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. hal ini terkait dengan perihal sengketa kepemiluan yang bisa dikatakan mendarah daging dalam jelang terselenggaranya pelaksanaan Pemilihan Umum.

Selain permasalahan akan sumber daya manusia, terkait dengan kedudukan Panwaslu yang menjalankan fungsi dan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap terlaksananya Pemilihan Umum di daerah tingkat kabupaten/kota, kendala lain timbul dikarenakan adanya keterlibatan Pemerintah Daerah dalam arti sempit meliputi birokrasi didalamnya atau yang disebut dengan politik praktis, baik Pemilihan Umum legislatif, Pemilihan Umum Presiden, Pemilihan Umum Kepala Daerah. Karena keberpihakan ini akan berdampak bagi masyarakat yang secara nalurnya ingin mewujudkan Pemilihan Umum yang demokratis, maka dari itu perlulah netralitas birokrasi dalam terselenggaranya pelaksanaan Pemilihan Umum.

Dengan keberadaan kedudukan hukum Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilihan Umum, maka perlu adanya reformasi terkait lembaga pengawas tingkat kabupaten/kota yang lebih baik sebagai elemen penyelenggara Pemilu di daerah. Agar tampak peran, fungsi, dan tanggung jawab dari Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilu daerah kabupaten/kota, maka dari itu peningkatan kapasitas dan kualitas harus dibenahi dengan baik berkenaan dengan elektabilitas kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum tingkat daerah kabupaten/kota.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara eksplisit dasar hukum lembaga Panwaslu sebagai penyelenggara Pemilihan Umum daerah tingkat kabupaten/kota dilihat dari perspektif hirarkis memang tidak diatur secara substansial di Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dimana hanya tercantum dalam Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sebagai penyelenggara Pemilu yang mandiri, tetap, dan nasional.

2. Kedudukan lembaga Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) kabupaten/kota dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, dilihat dari perspektif normatif yang kita kenal sekarang keberadaannya adalah sebagai lembaga sementara (*ad hoc*), apabila diteliti dari status kedudukan kelembagaan diantara kelembagaan di daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masih belum jelas keberadaannya, apakah sebagai Pejabat Negara atau Pejabat Publik, maka dari itu perlulah diperjelas kedudukan kelembagaannya dalam ketatanegaraan di Indonesia.

B. Saran

1. Secara yuridis, Untuk mempertegas keberadaan lembaga pengawas daerah kabupaten/kota dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia kedepan, maka perlu diperjelas lagi status kedudukan Panwaslu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara pemilihan Umum, karena keterkaitannya dalam hal peran, tugas, fungsi, dan wewenangnya di kabupaten/kota agar lebih optimal kedepannya.
2. Secara non yuridis Perlu adanya program peningkatan kualitas akan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam lembaga pengawas pemilihan Umum yang berkedudukan di kabupaten/kota untuk lebih baik, untuk menjaga stabilitas dari keberadaan kelembagaan, mengerti poksi-poksi kerjanya dalam menjalankan tugas secara signifikan kedepannya, secara berkala dan tersistematis. Maka dari itu menjadi keharusan adanya peningkatan pula dalam hal pembinaan edukasi pengawasan Pemilihan Umum dari Bawaslu provinsi kepada lembaga

pengawas daerah tingkat kabupaten/kota, sebagai wujud pemfasilitasan dan pembentukan terhadap lembaga pengawas yang berada di bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alrasid Harun, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1997.
- Amirudin Ibramsyah, *Hukum Kelembagaan Negara*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, tahun 2016.
- Ananda Ismadi, *Pokok-pokok Pikiran Penataan Kelembagaan*, Smart Group, Jakarta, 2013.
- Asfar Muhammad, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Pustaka Eurika, Surabaya, 2005.
- Asshidiqie Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2015.
- Fadjar A. Mukthie, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1 April 2009.
- Gaffar Janedjri M., *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konpres, Jakarta, 2013.
- _____, *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, Tahun 2013.
- Hidajat Imam, *Teori-teori Politik*, Setara Press, Malang Jawa Timur, 2012.
- Hutauruk M., *Asas-asas Ilmu Negara*, (Jakarta: Erlangga, Cetakan Kedua, Tahun 1978.
- Kaisiepo Manuel, "Pemilihan Umum", *Prisma*, LP3s, September, 1981.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1988.
- Komariah Siti, "berkaca Pada Pemilu 1955 dan 2004, serta membangun Partisipasi Politik Perempuan", Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta 8 April 2009.
- Lubis Solly, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1972.
- Martin Elizabeth A. (Editor), *A Dictionary of Law*, Oxford University Press, 2003.
- Mirtopo Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, 1981, hal.179-190, lihat bintang R. Saragih, *Lembaga-lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 1988.
- Nurtjahjo Hendra, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, Tahun 2006.
- Sabine George H., *A History of Polical Theory*, Third Edition, (New York – Chicago – San Fransisco – Toronto – London : Holt, Rinehard and Winston.
- Sodikin, *Hukum Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014.
- Suha Arif Ma'ruf, *Reformasi Birokrasi Pelayanan Prima Pemilu*, Nusantara Publishing, Jakarta, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan 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.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Sumber-sumber Lain:

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

<http://www.bawaslu.com/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, pada tanggal 23 November tahun 2016.

Kompas.com, merancang Pilkada yang berkualitas, Kompas info Pemilu edisi pada tanggal 11 Februari Tahun 2016, kutipan diambil pada hari Rabu tanggal 08 Maret 2017.