

KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN BAWASLU DALAM STRUKTUR LEMBAGA NEGARA INDONESIA

Lusy Liany

Fakultas Hukum, Universitas Yarsi, Jakarta
Jalan Letjen Suprpto, Cempaka Putih, Jakarta - 10510
lusy.liany@yarsi.ac.id

Abstract

The presence of additional independent state institutions is becoming increasingly important in order to keep the process of democratization being developed by a state that has just detached itself from the authoritarian system. It is in this context that Bawaslu is positioned as a driver of the democratization process through election activities. In this study, the authors formulate two (2) problems are (1) How Bawaslu position in the structure of state institutions of Indonesia? (2) How Bawaslu's tasks, functions and authorities are. The research method used is normative method. From the results of research that the authors do. Bawaslu position in Indonesian citizenship structure is as an auxiliary state organs institution. The presence of Bawaslu because the government no longer has the credibility to hold a fair and democratic elections. With Law No. 7 of 2017 on the new General Election has strengthened both the composition, duties, and authority of Bawaslu. First, Article 89 shows the Regency / Municipal Panwaslu has been changed to Bawaslu Kabupaten / Kota. Second, Article 93 indicates that Bawaslu is also responsible for overseeing the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN), TNI and Polri. Third, Section 95 shows Bawaslu as an executing agency or breaks off administrative violations, money politics violations, and dispute resolution. The results of this study the authors provide advice to be given a good debriefing to members of Bawaslu both Central, Provincial and District / City to be able to properly perform new duties and authorities.

Keywords: *bawaslu, position, authority*

Abstrak

Kehadiran lembaga negara tambahan independen menjadi semakin penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Bawaslu diposisikan sebagai penggerak proses demokratisasi melalui kegiatan pemilu. Dalam penelitian ini, penulis merumuskan dua (2) permasalahan yaitu (1) Bagaimana kedudukan Bawaslu dalam struktur lembaga negara Indonesia? (2) Bagaimana tugas, fungsi, dan kewenangan Bawaslu. Metode penelitian yang digunakan adalah metode normatif. Dari hasil pembahasan yang penulis lakukan. Kedudukan Bawaslu dalam struktur kelembagaanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara tambahan negara independen (*auxiliary state organs*). Kehadiran Bawaslu dikarenakan pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis. Dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang baru telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu. *Pertama*, Pasal 89 menunjukkan Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota. *Kedua*, Pasal 93 menunjukkan Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), TNI dan Polri. *Ketiga*, Pasal 95 menunjukkan Bawaslu sebagai lembaga eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa. Hasil penelitian ini penulis memberikan saran agar diberikan pembekalan yang mumpuni kepada anggota Bawaslu baik Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar bisa dengan baik menjalankan tugas dan wewenang yang baru.

Kata kunci: *bawaslu, kedudukan, kewenangan*

Pendahuluan

Dalam suatu negara demokrasi, termasuk Indonesia kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikannya dalam hubungan *checks and balances*. Akan tetapi, jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakuslah yang menguasai dan mengendalikan segala proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara sangat menentukan kualitas sistem mekanisme demokrasi yang dikembangkan oleh suatu negara (Jimly Asshidiqie, 2009:402).

Di kebanyakan negara demokrasi penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu tolak ukur dari pelaksanaan sistem demokrasi (Miriam Budiardjo, 2008:461). Maka dari pada itu penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat, dibutuhkan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas salah satunya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga negara tambahan (*State Auxiliary*).

Kewenangan lembaga negara dalam suatu negara harus berdasarkan pada ketentuan dasar hukumnya (konstitusionalitas). Kewenangan (*legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. (Ridwan HR, 2011:100). Kehadiran lembaga negara tambahan independen menjadi semakin penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Bawaslu diposisikan sebagai

penggerak proses demokratisasi lewat kegiatan pemilu.

Landasan hukum Bawaslu dalam sistem pemilu di Indonesia didasarkan pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, menyatakan bahwa "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Dalam pasal ini komisi pemilihan umum dimaksud dirumuskan dengan huruf kecil yaitu "suatu komisi pemilihan umum." Dimana dalam konstitusi terdapat lembaga negara yang tidak disebut namanya namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: bank central yang tidak disebut namanya "*Bank Indonesia*" dan komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga negara tambahan independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang. (Jimly Asshidiqie, 2009:81).

Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945. Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami sebagai komisi pemilihan umum sebagaimana terdapat dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan. (Jimly Asshidiqie, 2006:237)

Berdasarkan Putusan MK Nomor 81/PUU-XV/2011, menafsirkan klausula "*suatu komisi pemilihan umum*" Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan

tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Berdasarkan latar belakang di atas terdapat problematika yuridis terkait dengan kedudukan Bawaslu dimana terdapat kekaburan/ketidakjelasan norma lembaga Bawaslu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Hal ini juga berpengaruh terhadap tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki Bawaslu.

Adapun permasalahan yang penulis bahas adalah :

1. Bagaimana kedudukan Bawaslu sebagai lembaga negara tambahan dalam struktur lembaga negara Indonesia?
2. Bagaimana tugas, fungsi, dan kewenangan Bawaslu setelah dimandirikan dan diperkuat berdasarkan peraturan perundang-undangan?

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan Bawaslu dalam Struktur Kelembagaan Indonesia

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan ada yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam

UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*";

9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;

31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*".

Dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara;
4. Komisi Yudisial;
5. Komisi pemilihan umum;
6. Bank sentral.

Di antara keenam lembaga tersebut yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian

Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Akan tetapi, nama lembaganya tidak secara tegas disebut karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya. (Titik Triwulan Tutik, 2010: 375)

Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil yaitu "*suatu komisi pemilihan umum*." Hal ini menegaskan nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945. Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didefenisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami sebagai komisi pemilihan umum sebagaimana terdapat dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau beleid

presiden. Jika presiden hendak membarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada beleid presiden.

Selanjutnya, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

1. Pemerintahan Daerah Provinsi;
2. Gubernur;
3. DPRD provinsi;
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
5. Bupati;
6. DPRD Kabupaten;
7. Pemerintahan Daerah Kota;
8. Walikota;
9. DPRD Kota

Dari sisi fungsi yang diemban, di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain):

1. Kekuasaan eksekutif atau fungsi pemerintahan;
2. Kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan;
3. Kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama (*primary constitutional organs*), adalah:

1. Presiden;
2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat);
3. DPD (Dewan Perwakilan Daerah);
4. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat);
5. MK (Mahkamah Konstitusi);
6. MA (Mahkamah Agung); dan
7. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang (*auxiliary state organs*). Kehadiran lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) pasca perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh

kehidupan politik kenegaraan yang sudah sangat kompleks. Sehingga, pemisahan kekuasaan negara (*Trias Politica*) yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sudah tidak memadai lagi. Lembaga negara tambahan independen sendiri mempunyai tugas dan wewenang yang berkaitan dengan lembaga negara utama (*the main state*). (Didik Supriyanto, 2007:127)

Tujuan dari kehadiran lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) ialah dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Salah satu dari lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) di Indonesia saat ini ialah Bawaslu. Adanya Bawaslu dalam struktur lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis. Hal ini telah dibuktikan dengan pengalaman tujuh kali pemilu pada Orde Baru. (Titik Triwulan Tutik, 2010: 178)

Karakteristik lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) sangat penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsi yang dimiliki dapat disalahgunakan pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh karena itu lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) merupakan lembaga yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pada saat yang sama, lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya. (Novendri M.Nggilu, 2015: 68)

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi Bawaslu sebagai lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) ialah diambil dari "penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama) dan *auxiliary state organ* (lembaga negara tambahan). Bawaslu merupakan organ konstitusi yang masuk dalam (*auxiliary state organ*). Berdasarkan teori organ negara di atas, Bawaslu merupakan *auxiliary state*

organs, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*). (Jimly Asshidiqie, 2009: 81)

Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Bawaslu

Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas Badan Pengawas Pemilu dalam Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu meliputi:

1. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
 - a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu.
 - b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.
 - c. Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - d. Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan
2. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
 - a. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap.
 - b. Penetapan peserta Pemilu.
 - c. Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - d. Pelaksanaan kampanye.
 - e. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya.
 - f. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS.
 - g. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.

- h. Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota.
- i. Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
- j. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- k. Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu.
- l. Pelaksanaan putusan DKPP dan
- m. Proses penetapan hasil Pemilu.

1. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI.
2. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang.
3. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu.
4. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu dan
5. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan lembaga pengawas pemilu diposisikan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu bertanggungjawab atas semua proses dan hasil pemilu, sehingga fungsi pengawasan sebetulnya merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan jadwal.

Fungsi pengawasan pemilu mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa KPU/KPUD mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, maka fungsi pengawasan itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus berfungsi mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal. (Didik Supriyanto, 2007:164)

Bawaslu berfungsi sebagai lembaga pengawas pemilu sejak Pemilu 1982 Orde Baru hingga Pemilu 2004, tidak banyak berubah, yakni:

1. Mengawasi tahapan pelaksanaan pemilu;
2. Menerima laporan pelanggaran;
3. Meneruskan laporan pelanggaran ke instansi berwenang, dalam hal ini ke penyelenggara pemilu bila terjadi pelanggaran administrasi, dan ke kepolisian bila terjadi tindak pidana pemilu; serta
4. Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Fungsi pertama tak ubah fungsi paman-tauan sebagaimana dijalankan lembaga paman-tau pemilu, karena di sini lembaga pengawas pemilu hanya mengeluarkan pernyataan tentang ada tidaknya masalah dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Fungsi kedua dan ketiga, memposisikan lembaga pengawas pemilu sebagai kantor pos, karena disini mereka hanya mengantarkan hasil kajian tentang adanya pelanggaran ke KPU atau kepolisian. Sedang fungsi keempat, dalam praktek Pemilu 2004 sesungguhnya tidak ada perkara sengketa. Jika pun terdapat sengketa antara partai politik peserta pemilu atau calon anggota legislatif dengan penyelenggara pemilu, maka keputusan lembaga pengawas tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Fungsi yang demikian menyebabkan lembaga pengawas dianggap sekadar sebagai lembaga pelengkap pemilu saja. Oleh karena itu banyak pihak mengusulkan agar lembaga ini dibubarkan saja, selanjutnya fungsi pengawasan biar dilaksanakan masyarakat, sedang fungsi penegakan hukum langsung dilaksanakan KPU dan kepolisian. Namun, DPR dan pemerintah punya pandangan lain. Mereka percaya jika lembaga pengawas pemilu diperkuat organisasinya dan ditambah fungsinya, maka lembaga ini akan efektif menegakkan peraturan pemilu. Pandangan inilah yang dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2007.

Selain mengubah Panwas Pemilu menjadi Bawaslu, undang-undang tersebut juga memperluas fungsi lembaga pengawas pemilu. Undang-undang ini tidak hanya memberi mandat Bawaslu dan jajarannya untuk mengawasi tahapan pelaksanaan dan memproses

kasus-kasus pelanggaran, tetapi juga mengawasi perilaku penyelenggara pemilu dan merekomendasikan pemecatan terhadap mereka yang dinilai melanggar kode etik penyelenggara. Ini adalah fungsi strategis mengingat dalam Pemilu 2004 sesungguhnya banyak penyelenggara teridentifikasi melakukan pelanggaran kode etik, tetapi tidak bisa ditindak karena KPU cenderung menutup mata. (Didik Supriyanto, 2007:178)

Dalam praktek pengawasan Pemilu 2009, fungsi baru tersebut ternyata tidak berjalan maksimal. Sebab, Bawaslu tidak bisa menindak langsung anggota dan staf sekretariat KPU yang mereka nilai telah melanggar kode etik. Menurut UU No. 22 Tahun 2007, sanksi terhadap pelaku pelanggaran kode etik dijatuhkan oleh Dewan Kehormatan yang dibentuk KPU.

Terhadap beberapa anggota KPU provinsi dan kabupaten/kota yang dilaporkan Bawaslu melanggar kode etik, KPU mau membentuk Dewan Kehormatan. Namun ketika anggota KPU sendiri yang dilaporkan Bawaslu, KPU tidak bersedia membentuk Dewan Kehormatan. Akibatnya proses penanganan kasus-kasus pelanggaran kode etik berhenti, Bawaslu pun tidak bisa berbuat banyak. Inilah yang melatarbelakangi kenapa UU No. 15 Tahun 2011 mem-permanenkan Dewan Kehormatan, meskipun disadari tidak setiap saat terjadi pelanggaran kode etik.

Sekali lagi, sebelum UU No. 15 Tahun 2011 disahkan, terjadi kontroversi dikalangan masyarakat peduli pemilu dan pembuat undang-undang. Kontroversi itu berujung pada pilihan: membubarkan lembaga pengawas pemilu, atau mempertahankannya dengan memperluas fungsi. Sebab jika lembaga pengawas itu tetap dipertahankan tanpa diikuti oleh perluasan fungsi, maka mereka hanya menjadi lembaga penghisap anggaran negara sementara hasil kerja pengawasan tidak berarti apa-apa. (Didik Supriyanto, 2007:145)

Semula muncul usulan agar lembaga pengawas diberikan tugas dan wewenang memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran. Namun usulan ini segera ditarik mengingat implikasi politik besar. Para pembuat undang-undang khawatir, Bawaslu justru akan menjadi lembaga *superbody* karena

atas penilaiannya sendiri mereka bisa memberi sanksi membatalkan kepesertaan pemilu atau pencalonan, atau bahkan hasil penetapan calon terpilih. Tugas dan wewenang memberi sanksi administrasi ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan posisi di antara lembaga penyelenggara pemilu. Sebab, jika Bawaslu bisa memberi sanksi administrasi, misalnya membatalkan kepesertaan pemilu partai politik tertentu, maka hal itu berarti mengoreksi keputusan KPU yang sebelumnya telah menetapkan partai politik tersebut sebagai peserta pemilu.

Meskipun usulan penambahan tugas wewenang menjatuhkan sanksi itu kandas, namun pembuat undang-undang menghadapi situasi pelik: disatu pihak, Bawaslu sudah telanjur dipermanenkan sampai tingkat provinsi sehingga mau tidak mau fungsinya juga harus ditambah, sebab jika tidak maka lembaga ini hanya menjadi penghisap anggaran negara saja; dilain pihak, pada saat perumusan penambahan tugas wewenang tersebut masih jadi perdebatan, sesungguhnya waktu pembahasan undang-undang sudah hampir habis, sehingga mau tidak mau undang-undang harus segera disahkan agar penyelenggara pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri.

Yang terjadi kemudian, para pembuat undang-undang berkomitmen untuk memperluas fungsi Bawaslu dan jajarannya melalui undang-undang pemilu lain. Selanjutnya, undang-undang penyelenggara pemilu disahkan (yang kemudian menjadi UU No. 15 Tahun 2011), sedang perluasan tugas dan wewenang Bawaslu dan jajarannya akan diatur dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pemilu kepala daerah. Sejauh mana undang-undang pemilu legislatif telah memperluas tugas wewenang lembaga pengawas pemilu, akan dibahas pada dua bab berikutnya.

Wewenang Bawaslu dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu Meliputi :

1. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.
2. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang.
3. Menyelesaikan sengketa Pemilu.
4. Membentuk Bawaslu Provinsi.
5. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi dan
6. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedang penuntasannya berada pada tangan KPU. Dimana Bawaslu melakukan rapat kajian tentang adatidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan. Jika ada, maka Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk menuntaskan pelanggaran itu. Faktanya rekomendasi itu sering diabaikan KPU sehingga dengan adanya UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang baru telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu

Pertama, Pasal 89 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menunjukkan bahwasannya Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dimana hal ini menjadikan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota sudah bersifat tetap kedudukannya bukan bersifat sementara seperti dalam UU sebelumnya. Berikut susunan Bawaslu terdiri atas:

1. Bawaslu;
2. Bawaslu Provinsi;
3. Bawaslu Kabupaten/Kota;
4. Panwaslu Kecamatan;
5. Panwaslu Kelurahan/Desa;
6. Panwaslu LN; dan
7. Pengawas TPS. (Pasal 89 UU Nomor 7 Tahun 2007)

Kedua, Tugas Bawaslu dalam Pasal 93 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menunjukkan bahwasannya selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah terjadinya

praktik politik uang, Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri), mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan baik DKPP, KPU dan Bawaslu sendiri, serta menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP.

Berikut tugas Bawaslu:

- a. menyusun standar tata laksana pengawas Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 1. pelanggaran Pemilu; dan
 2. sengketa proses Pemilu;
- c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 3. sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 4. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 2. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 3. penetapan Peserta Pemilu;
 4. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPRD, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 5. pelaksanaan dan dana kampanye;
 6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

8. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilulanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 11. penetapan hasil Pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
 - f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 1. putusan DKPP;
 2. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 3. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
 4. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 5. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
 - i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu
 - j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
 - l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
 - m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 89 UU Nomor 7 Tahun 2007)

Ketiga, kewenangan Bawaslu dalam Pasal 95 menunjukkan Bawaslu tak lagi sekadar memeriksa, mengkajidan pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau memutus

pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa pemilu bahkan berhak memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Berikut kewenangan Bawaslu:

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota fepoisian Republik Indonesia;
- f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketenruan peraturan perundang-undangan ;
- g. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
- a. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN;
- j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan

- k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Analisis

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.

Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil yaitu "suatu komisi pemilihan umum." Hal ini menegaskan nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945. Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didefenisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami sebagai komisi pemilihan umum sebagaimana terdapat dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan.

Tujuan dari kehadiran lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) ialah dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Salah satu dari lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) di Indonesia saat ini ialah Bawaslu. Adanya Bawaslu dalam stuktur lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis.

Karakteristik lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) sangat penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsi yang dimiliki dapat disalahgunakan pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh karena itu lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) merupakan lembaga yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pada saat yang sama, lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya

Terkait dengan kewenangan Bawaslu, jika dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedang penuntasannya berada pada tangan KPU. Dimana Bawaslu melakukan rapat kajian tentang ada tidaknya pelanggaran administrasi dari suatu laporan pengaduan. Jika ada, maka Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk menuntaskan pelanggaran itu. Faktanya rekomendasi itu sering diabaikan KPU sehingga dengan adanya UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang baru telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu.

Pertama, Pasal 89 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menunjukkan bahwasannya Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dimana hal ini menjadikan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota sudah bersifat tetap kedudukannya bukan bersifat sementara seperti dalam UU sebelumnya.

Kedua, Tugas Bawaslu dalam Pasal 93 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menunjukkan bahwasannya selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah terjadinya praktik politik uang, Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri), mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilu (DKPP), pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan baik DKPP, KPU dan Bawaslu sendiri, serta menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP.

Ketiga, kewenangan Bawaslu dalam Pasal 95 menunjukkan Bawaslu tak lagi sekadar memeriksa, mengkaji dan pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa pemilu bahkan berhak memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Kedudukan Bawaslu dalam struktur kelembagaan negara Indonesia adalah sebagai lembaga negara tambahan negara independen (*auxiliary state organs*). Dimana mempunyai tugas dan wewenang yang berkaitan dengan lembaga negara utama (*the main state*). Kehadiran Bawaslu dikarenakan pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis. Hal ini telah dibuktikan dengan pengalaman tujuh kali pemilu pada Orde Baru. Berdasarkan Putusan MK Nomor 81/PUU-XV/2011 menafsirkan klausula "suatu komisi pemilihan umum" Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum.

Tahun 1982 Panwas Pemilu hanya sebagai lembaga pemantauan karena hanya mengeluarkan pernyataan tentang ada tidaknya masalah dalam pelaksanaan tahapan pemilu.

Tahun 2007 dengan UU No. 22 Tahun 2007 selain mengubah Panwas Pemilu menjadi Bawaslu juga memperluas kewenangan Bawaslu mengawasi perilaku penyelenggara pemilu dan

merekomendasikan pemecatan terhadap penyelenggara pemilu yang dinilai melanggar kode etik.

Tahun 2011 dengan UU No. 15 Tahun 2011 menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian proses penyelesaian pelanggaran administrasi, sedangkan penuntasnya berada pada tangan KPU. Dimana Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk menuntaskan pelanggaran pemilu namun rekomendasi itu sering diabaikan KPU.

Tahun 2017 dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang baru telah memperkuat baik susunan, tugas, serta kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu

Pertama, Pasal 89 menunjukkan Panwaslu Kabupaten/Kota telah berubah menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dimana hal ini menjadikan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota sudah bersifat tetap.

Kedua, Pasal 93 menunjukkan Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), TNI dan Polri.

Ketiga, Pasal 95 menunjukkan Bawaslu tak lagi sekadar memeriksa, mengkaji dan pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan sebelumnya maka dapat disarankan sebagai berikut:

Dengan penambahan wewenang baru Bawaslu, lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) sebagai eksekutor atau memutus pelanggaran administrasi, politik uang, dan penyelesaian sengketa dan pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Maka terdapat dua fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu. Kemudian lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Maka dari pada itu Bawaslu diharapkan profesional dan objektif dalam memutus perkara pemilu yang disidangkan.

Para anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota direkrut sebagai pengawas pemilu. Belum tentu memenuhi standar maupun syarat sebagai hakim peradilan

administrasi pemilu baik dari pemahaman maupun cara berpraktek memutus perkara. Maka dari pada itu diharapkan pembekalan yang mumpuni kepada anggota Bawaslu agar bisa dengan baik menjalankan tugas dan wewenang yang baru.

Daftar Pustaka

Abdul Bari Azed dan Makmur Amir. (2005). *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. PS-HTN FH UI. Jakarta.

Amalia Salabi. "Arief Budiman: Hubungan KPU dan Bawaslu Makin Cair" <http://rumahpemilu.org/arief-budiman-hubungan-kpu-dan-bawaslu-makin-cair/> diakses tanggal 1 Januari 2018, pkl 11.30 wib.

Amalia Salabi, "Komisioner Bawaslu RI, Semangat Penguatan Lembaga Pengawasan Harus Dipahami Lebih Luas" <http://rumahpemilu.org/arief-budiman-hubungan-kpu-dan-bawaslu-makin-cair/> diakses tanggal 1 Januari 2018, pkl 12.30 wib.

Amirudin dan Zainal Asikin. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo. Jakarta.

Burhan Ashofa. (2004). *Metode Penelitian Hukum*. PT. Rineka Cipta. Jakarta.

Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan. (2012). *Penguatan Bawaslu*. Perjudem. Jakarta.

Didik Supriyanto. (2007). *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Perjudem. Jakarta.

Green Mind Community. (2009). *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Total Media. Yogyakarta.

H.A Prayitno dan Trubus. (2004). *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Universitas Trisaksi. Jakarta.

- Hans Kelsen diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien,. (2011). *General Theory of Law and State*. Nusa Media. Jakarta.
- Janedri M. Gaffar. (2012). *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I. Jakarta.
- _____.(2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- _____.(2009). *Green Constitution*. Rajawali Press. Jakarta.
- _____.(2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- _____.(2005). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Konpress. Jakarta
- Joko J. Prihatmoko. (2008). *Mendemokratiskan Pemilu*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Khairul Fahmi. (2011). *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Luthfi Widagdo Eddyono. (2013). *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konsitusi*. Insigna Strat. Yogyakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 2/PUU-X/2012 tentang Pengujian
- Maria, SW. Sumardjono. (2005). *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Ni" matul Huda. (2011). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Philpus M. Hadjon. (1988). *Penataan Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, tentang Wewenang*. Fakultas Hukum Unair. Surabaya.
- Rozali Abdullah. (2007). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*., PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Rozali Abdullah. (2009). *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Standar-standar Iternasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. IDEA. Jakarta.
- Soerjono dan Sri Mamudji. (2007). *Penelitian Hukum normatif -Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Radja Grafindo Persada. Jakarta.
- Soerjono Soekanto. (1983). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta.
- Soerjono Soekanto. (2011). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. (1989). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka. Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana. Jakarta.

Topo Santoso dan Didik Supriyanto. (2004). *Mengawasi Pemilu: Mengawal Demokrasi*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Perkasa. Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Zainuddin Ali. (2011). *Metode Peneliti Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.