

# KONSTITUSI

## Tafsir Baru Pemilu Serentak



MARI BELAJAR  
SEJARAH.....!!!!



# PUSAT SEJARAH KONSTITUSI

Lantai 5 dan 6 Gedung Mahkamah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat





# PEMBERLAKUAN NOMENKLATUR "BAWASLU KABUPATEN/KOTA" DALAM PILKADA

● WILMA SILALAH

*Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi*

Pasca diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019 melahirkan perubahan nomenklatur Panwas Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota dan akan menjadi rujukan pada Pilkada 2020."

Lembaga Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Kelahiran Panwaslak Pemilu disebabkan karena peserta pemilu dan masyarakat sudah muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatarbelakangi oleh adanya aksi-aksi protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Dalam setiap perkembangan pelaksanaan pemilu banyak sekali terjadi kecurangan dan pelanggaran pemilu. Pelanggaran dan kecurangan yang terjadi pada Pemilu 1977 justru jauh lebih massif. Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat, direspon pemerintah dan DPR yang pada saat itu pemerintah didominasi oleh Golkar dan ABRI. Dengan permasalahan yang selalu muncul pada saat pelaksanaan pemilu, dirasa perlu harus ada gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas Pemilu 1982. Tuntutan-tuntutan untuk perbaikan pemilu datang dari PPP dan PDI. Terhadap tuntutan-tuntutan tersebut pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitian pemilu. Pemerintah menyetujui adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU), yaitu Lembaga Pengawas Pemilu.

Lembaga Pengawas Pemilu di Indonesia merupakan suatu hal yang berbeda dengan negara-negara lain. Hal ini menjadi ciri khas negara Indonesia, disebabkan karena hanya di Indonesia yang memiliki lembaga pengawas pemilu. Di negara-negara yang sudah mempunyai pengalaman melaksanakan pemilu demokratis, pada umumnya tidak memiliki lembaga

pengawas pemilu yang dilembagakan seperti di Indonesia, pelaksanaan pemilu mereka cukup diawasi oleh para peserta pemilu dan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung dalam pemantau pemilu. Masyarakat percaya bahwa pelaksanaan pemilu berjalan sesuai dengan asas pemilu tanpa adanya suatu lembaga pengawas. Kesadaran peserta pemilu dan penyelenggara pemilu untuk menciptakan pemilu yang lebih baik sudah tinggi.

Untuk menjamin pelaksanaan pengawasan terhadap berjalannya pelaksanaan pemilu, Pemerintah dan DPR membentuk Undang-Undang yang memayungi lembaga pengawas pelaksanaan pemilu ini. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (UU 2/1980), Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, dan Panitia Pemungutan Suara, dibentuk Panwaslak Pemilu, yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat II, dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan, yang mempunyai tugas menerima laporan/pengaduan ataupun saran dari masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Lembaga pengawas dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer yang bertindak sebagai pelaksana lapangannya.

Lembaga pengawas pemilu-lah yang memegang kendali pengawasan di semua tahapan pemilu hingga Pemilu Tahun 1994. Perubahan yang sangat mendasar yang mengatur mengenai lembaga pengawas pemilu ini baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 12/2003).

Lembaga pengawas pemilu tersebut dibentuk oleh KPU dan bertanggung jawab kepada KPU.

Lembaga pengawas pemilu hasil bentukan KPU ini, tidak dapat menjadi lembaga yang independen, karena harus tunduk kepada lembaga pembentuknya. Sehingga perlu pengaturan yang lebih jelas dan lebih baik mengenai pembentukan lembaga pengawas ini untuk dapat menciptakan kenetralan lembaga pengawas pemilu di Indonesia. Lembaga pengawas pemilu mempunyai tugas pengawasan mulai dari tahap awal sebelum pendaftaran sampai dengan semua tahapan penyelenggaraan pemilu selesai dilaksanakan. Untuk itu, lembaga pengawas pemilu harus bebas dari intervensi pihak manapun dan bebas dari unsur kepentingan, sehingga dapat menciptakan berjalannya proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan asas dan cita-cita negara demokrasi.

Dengan adanya tuntutan agar lembaga pengawas pemilu independen dan transparan, sejak Pemilu 2009 nama lembaga pengawas pemilu berubah menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Pada setiap tahapan pemilu,

Bawaslu berperan aktif dalam melaksanakan tugasnya. Pada pelaksanaan Pemilu 2019, pengawasan pemilu sudah diatur secara lebih baik dan komprehensif dibanding dengan Pemilu Tahun 2009, 2004, dan 2014. Pengaturan mengenai Bawaslu pada pelaksanaan Pemilu 2019 sudah lebih luas, sehingga Bawaslu harus dapat bekerja lebih maksimal untuk memberikan rasa kepastian hukum bagi para pihak dan masyarakat. Bagaimana dengan pengaturan yang terdapat dalam 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 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 sebagaimana telah diubah terakhir 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 (UU Pilkada), lembaga pengawas pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten/kota adalah "Panwas Kabupaten/Kota", sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) mengatur bahwa lembaga pengawas di tingkat kabupaten/kota adalah "Bawaslu Kabupaten/Kota"?

### **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019**

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019, bertanggal 29 Januari 2020, dengan tegas mengatur mengenai frasa "Panwas Kabupaten/Kota dalam UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "Bawaslu Kabupaten/Kota". Dalam pertimbangan hukumnya, dijelaskan bahwa, UU Pilkada mengatur mengenai lembaga pengawas pemilihan kepala daerah yaitu Panitia Pengawas Kabupaten/Kota atau "Panwas Kabupaten/Kota" yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi untuk mengawasi pelaksanaan pemilihan di wilayah kabupaten/kota. Panwas Kabupaten/Kota merupakan lembaga yang bersifat *ad hoc* yang dibentuk paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahapan pemilihan kepala daerah dimulai.

Dalam UU Pemilu mengatur bahwa lembaga pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota adalah Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang merupakan lembaga permanen di mana anggotanya memegang jabatan selama 5 (lima) tahun yang dipilih melalui sebuah proses seleksi. Perbedaan antara Bawaslu Kabupaten/ Kota yang bersifat permanen berdasarkan UU Pemilu di satu sisi dan Panwaslu kabupaten/kota yang bersifat *ad hoc* berdasarkan UU Pilkada di sisi lain, menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum, ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam penyelenggaraan pilkada.

Baik dalam UU Pemilu maupun dalam UU Pilkada dengan tegas mengatur bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah NKRI adalah Bawaslu secara berjenjang. Dengan demikian, pengaturan mengenai lembaga pengawasan ini, baik dalam UU Pilkada maupun dalam UU Pemilu, *treatment* nya harus sama. Hal ini juga telah dipertegas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018, bertanggal 23 Juli 2018, Mahkamah menyatakan: "...*Sekalipun rezim hukum Pemilu dan Pilkada dianggap berbeda, namun penyelenggara Pilkada yang diberi tugas oleh UU 10/2016 untuk melaksanakan Pilkada adalah penyelenggara Pemilu yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu, struktur penyelenggara Pemilu dan Pilkada*

*seharusnya tetap sama meskipun melaksanakan mandat dari dua undang-undang yang berbeda.*" Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018, dalam memosisikan penyelenggara pemilihan, Mahkamah tidak membedakan antara penyelenggara pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana termaktub di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Kesemua pemilihan tersebut diselenggarakan sesuai dengan semangat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan, "*pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum.*" Terkait dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut, juga telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, bertanggal 17 Maret 2010, frasa "komisi pemilihan umum" dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dimaknai merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sehingga, fungsi penyelenggaraan pemilu tidak saja dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU), tetapi juga termasuk oleh sebuah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini, Bawaslu merupakan bagian inheren dari komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Indonesia.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah NKRI, kelembagaan Bawaslu terakhir diatur dalam UU Pemilu. Dengan dibentuknya UU Pemilu, UU 15/2011 dinyatakan tidak berlaku lagi. Perubahan mendasar di dalam UU Pemilu adalah perubahan kelembagaan Bawaslu. Dalam Pasal 89 ayat (2) UU Pemilu dinyatakan, Bawaslu terdiri dari: (a) Bawaslu; (b) Bawaslu Provinsi; (c) Bawaslu Kabupaten/Kota; (d) Panwaslu Kecamatan; (e) Panwaslu Kelurahan/Desa; (f) Panwaslu LN; dan (g) Pengawas TPS. Masing-masing pengawasan penyelenggara pemilu tersebut mempunyai fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban secara berjenjang. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota ini bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS bersifat *ad hoc*.

Sehingga, Mahkamah menyatakan bahwa terjadinya perbedaan nomenklatur kelembagaan pengawas pemilihan antara yang diatur dalam UU Pemilu dengan UU Pilkada disebabkan terjadinya perubahan regulasi pemilu. Perubahan tersebut terjadi karena Undang-Undang Nomor 42

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 15/2011), dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD digabung dalam satu undang-undang, yaitu menjadi UU Pemilu. Secara faktual, sekalipun nomenklatur pengawas pemilu di kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam UU Pilkada sama dengan apa yang pernah diatur dalam UU 15/2011, namun ketika substansi UU 15/2011 telah diganti dengan UU Pemilu, nomenklatur pengawas pemilihan masih belum lagi terjadi keseragaman untuk semua jenis pemilihan. Dalam hal ini, lembaga pengawas pemilihan, *in casu* pengawas pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten/kota dalam pemilihan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dilaksanakan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota.

Ketika UU Pemilu disahkan, dalam Pasal 571 huruf b UU *a quo* ditegaskan "*Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*". Ketentuan Penutup Pemilu ini tidak saja menegaskan ihwal substansi status UU 15/2011 telah diadopsi dalam UU Pemilu, melainkan juga menunjukkan terjadinya peralihan atau pergantian UU yang menjadi dasar atau rujukan pengaturan kelembagaan penyelenggara pemilu. Pada saat dasar hukum kelembagaan penyelenggara pemilu berganti, maka segala peraturan perundang-undangan yang merujuk pada UU 15/2011 seharusnya menyesuaikan pula dan/atau disesuaikan dengan pergantian yang terjadi.

Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya ketidakseragaman pengaturan dalam penyelenggaraan fungsi pengawasan terutama dalam pemilihan kepala daerah. Ketidakseragaman tersebut

dapat berdampak terhadap munculnya dua institusi pengawas penyelenggaraan pemilihan di tingkat kabupaten/kota dalam pemilihan anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD dengan pilkada. Padahal, kelembagaan Bawaslu sebagaimana diatur dalam UU Pemilu adalah lembaga yang diberi status atau sifat tetap (permanen) hingga di tingkat kabupaten/kota. Sementara itu, dalam UU Pilkada justru mengatur pembentukan, nomenklatur, dan sifat yang berbeda terhadap lembaga pengawas dalam pemilihan kepala daerah. Dengan terjadinya perubahan kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan UU Pemilu, maka hal tersebut tidak hanya berdampak terhadap kedudukan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu, juga dalam penyelenggaraan pengawasan pemilihan kepala daerah. Artinya, dengan adanya tugas dan wewenang Bawaslu mengawasi pemilihan kepala daerah sesuai UU Pilkada, perubahan kelembagaan Bawaslu melalui UU Pemilu dengan sendirinya berlaku pula dalam pelaksanaan pilkada. Dengan adanya perubahan yang dilakukan oleh UU Pemilu, pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota yang awalnya hanyalah sebagai lembaga *ad hoc* sebagaimana diatur dalam UU Pilkada secara

konstitusional harus pula menyesuaikan menjadi lembaga yang bersifat tetap dengan nama Bawaslu Kabupaten/Kota serta mengikuti perubahan lain sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.

*Treatment* yang sama berlaku terhadap UU Pemilu dan UU Pilkada. Sehingga hal ini dapat menghindari terjadinya ketidakpastian hukum mengenai keberadaan lembaga pengawas pemilihan kepala daerah di kabupaten/kota. Bahkan, sebagaimana telah dinyatakan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018, sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, struktur penyelenggara pemilihan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD, dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seharusnya tetap sama meskipun melaksanakan mandat dari dua undang-undang yang berbeda. Hal ini juga dikuatkan dengan teori hukum yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu sepanjang mengatur objek yang sama (*lex posterior derogate lex priori*). Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang lama dengan sendirinya tidak berlaku apabila sudah terdapat perundang-undangan yang baru. ■



"Kesempatan datang hanya sekali, jika anda masih diberikan kesempatan yang kedua, gunakan sebaik-baiknya dengan benar dan bijaksana, hargai dan berikan kepercayaan kepada masyarakat bahwa anda layak dipercaya".