Menakar Transformasi Bawaslu Menjadi Lembaga Peradilan Khusus Pemilukada

Measuring the Transformation of Bawaslu Into A Special Election Court

Aprilian Sumodiningrat
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,
Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta 55281,
Email: aprilian97@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 11-12-2021 revisi: 08-03-2022 disetujui: 24-03-2022

Abstrak

Pengaturan kewenangan lembaga yang menyelesaikan sengketa Pemilukada mengalami perubahan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tentang 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut berakibat pada Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada, namun melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan tersebut. Putusan tersebut direspon oleh Presiden dan DPR dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengisyaratkan penyelesaian sengketa hasil Pemilukada diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, hingga terbentuk lembaga peradilan khusus pemilu. Pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu apa yang menjadi urgensi transformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu dan bagaimana wujud serta ruang lingkup Bawaslu apabila ditransformasikan menjadi peradilan khusus pemilu. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa realitas Bawaslu sebagai lembaga *quasi* peradilan yang bertindak sebagai penyidik dan penuntut umum dalam perkara tindak pidana pemilu semakin menguatkan harapan transformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu yang independen.

Kata Kunci: Bawaslu; Independen; Peradilan Khusus Pemilu; Transformasi.

Abstract

Since Law Number 12 of 2008, there has been a change in the regulation of the institution's power that settles Regional Head Election disputes. The Constitutional Court was given jurisdiction to decide disputes regarding Regional Head General Election results due to this reform. By ruling number 97/PUU-XI/2013, the Constitutional Court

revoked this power. In response to this judgment, the President and the DPR issued Law Number 8 of 2015, which stated that the Constitutional Court would re-determine the Regional Head General Election results until a special election court was established. The fundamental issue addressed in this paper is the necessity of converting Bawaslu into a special election court and the form and scope of Bawaslu after it has been changed. A normative legal research technique is used in this work. The study's findings show that Bawaslu act as a quasi-judicial entity that works as an investigator and public prosecutor in electoral crime cases supports the argument for its transition into an independent election special court.

***Keywords**: Bawaslu; Independent; Special Election Court; Transformation.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Bawaslu, berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017 kewenangannya diatur dalam Pasal 95, bahwa Bawaslu berwenang untuk: menerima dan menindaklanjuti laporan atas dugaan pelanggaran pemilu; memutus pelanggaran administrasi pemilu; memutus terhadap pelanggaran politik uang; melakukan pemeriksaan, mediasi hingga ajudikasi terkait sengketa proses pemilu; memberikan rekomendasi kepada instansi atas hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, TNI-Polri yang melanggar; evaluasi terhadap putusan Bawaslu di bawahnya; membentuk Bawaslu provinsi, kabupaten atau kota dan panwaslu luar negeri; pembinaan anggota; serta wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Dari beberapa kewenangan yang disematkan kepada kelembagaan Bawaslu sebagai penyelenggara pengawasan pemilu, maka dapat dikatakan bahwa Bawaslu bukan hanya sebagai pengawas penyelenggaraan pemilu. Bawaslu, disamping sebagai pengawas penyelenggaraan pemilu, memiliki fungsi ajudikasi sengketa proses pemilu, dan administrasi pemilu. Selanjutnya, Bawaslu juga memiliki kewenangan selaku penegak hukum yaitu berupa menerima, hingga melaporkan dan melakukan pencegahan terhadap pelanggaran pemilu. Beberapa hal mengenai kewenangan Bawaslu sebelumnya, merupakan realitas empiris yang menunjukkan bahwa Bawaslu merupakan lembaga independen penunjang cabang kekuasaan kehakiman (*quasi* peradilan).

Akan tetapi, Bawaslu hingga saat ini masih belum dapat dikatakan sebagai lembaga khusus peradilan pemilu. Hal tersebut dikarenakan putusan Bawaslu mengenai putusan Bawaslu masih dapat dilakukan pengajuan banding ke PTUN dan PTTUN, yang artinya keputusan tersebut dianggap sebagai objek *beschikking*, bukan putusan peradilan. Selain itu, ruang lingkup penyelesaian di Bawaslu masih belum mencapai keseluruhan permasalahan pemilu, seperti sengketa hasil yang saat ini masih diselesaikan melalui

MK. Yurisdiksi Bawaslu hingga saat ini masih hanya mencakup ruang lingkup ajudikasi perkara administrasi, dan sengketa proses pemilu. Berkaitan dengan peradilan khusus pemilu, di satu sisi banyak pihak yang kemudian memberikan pemikiran bahwa terdapat urgensi untuk membentuk peradilan khusus pemilu alih-alih mentransformasikan Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu.

Salah satu pemikiran yang menyatakan urgensi pembentukan peradilan khusus pemilu yang dimaksud, adalah dengan menindaklanjuti amanat Pasal 157 Ayat (2) UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU Pilkada serentak) yang menyebut bahwa "Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional." Selain itu, urgensi lainnya adalah sebagai upaya untuk mengiringi perkembangan keadilan di masyarakat yang semakin kompleks.[1] Pembentukan peradilan khusus pemilu, juga dinilai dapat lebih menegakkan integritas pemilu dengan harapan penanganan perkaranya yang cepat, dan efisien.[2]

Namun, dalam tulisan ini penulis tidak akan mendukung gagasan pembentukan peradilan khusus pemilu. Hal ini dikarenakan menurut hemat penulis, akan banyak yang masih belum dipersiapkan, ataupun harus dipertimbangkan ulang untuk membentuk lembaga baru peradilan khusus pemilu. Di samping itu, menurut penulis, kelembagaan pemilu yang saat ini cukup efektif dan efisien, untuk dapat melakukan fungsi penegakan hukum serta fungsi kekuasaan kehakiman adalah Bawaslu. Mentransformasikan Bawaslu untuk menjadi lembaga peradilan pemilu, tentu akan di titik beratkan pada peningkatan kapasitas Bawaslu sebagai lembaga *quasi* peradilan, di samping itu juga penambahan, serta pengurangan dari kewenangan Bawaslu. Struktur Bawaslu yang telah terorganisasi mulai dari tingkat pusat hingga daerah, akan lebih memudahkan proses transformasi tersebut. Hal ini dapat menjadi sarana yang efektif dibandingkan untuk membentuk lembaga peradilan baru. Selanjutnya, pembahasan dalam tulisan ini akan memberikan rasionalisasi yang lebih konkrit, dan realistis untuk mewujudkan transformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu.

[1] Iwan Rois and Ratna Herawati, "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Rangka Mewujudkan Integritas Pemilu," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 2 (2018): 267, https://doi.org/10.24843/jmhu.2018.v07.i02.p10.

[2] Rois and Herawati, "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus..."

2. Perumusan Masalah

a. Apakah yang menjadi urgensi daripada transformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu?

b. Bagaimanakah wujud dan ruang lingkup badan peradilan khusus pemilu apabila Bawaslu ditransformasikan menjadi Peradilan khusus pemilu?

3. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, akan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan menghadirkan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, melakukan pendekatan secara konseptual, serta aspek-aspek non-hukum berupa asas-asas hukum, dan teori-teori kepemiluan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, adalah bahan hukum primer,[3] berupa undang-undang, peraturan Mahkamah Konstitusi, serta peraturan terkait lainnya, dan bahan hukum sekunder[4] berupa karya tulis ilmiah (jurnal, artikel ilmiah, tesis, dsb).

B. PEMBAHASAN

1. Bawaslu Sebagai *Quasi* Peradilan: Sebuah Pendekatan Empirik

Bawaslu, sebagai lembaga *quasi* peradilan, merupakan realitas empirik yang telah berjalan seiring berkembangnya kelembagaan Bawaslu dengan perjalanan sejarah hukum pemilu. Dalam pertautan sejarah, Bawaslu yang awalnya merupakan produk dari rezim orde baru, tepatnya dalam pemilu tahun 1982, untuk pertama kalinya bernama Panwaslak.[5] Kemudian, diikuti dengan berdirinya Komisi Pemilihan Umum yang independen, Panwaslak juga bertransformasi pada Pemilu 1999 menjadi nama Panwaslu yang independen sesuai tuntutan reformasi.[6] Selanjutnya pada pemilu periode tahun 2004, 2009, 2014, dan terakhir 2019 hingga saat ini berdasarkan UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 lembaga pengawas pemilu tersebut dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Bawaslu, dalam fungsinya sebagai lembaga *quasi* peradilan, dapat diketahui melalui kewenangannya yang ditunjukkan pada Pasal 95 UU Pemilu Nomor 7 tahun 2017. Bawaslu dapat dikatakan sebagai lembaga *quasi* peradilan, dikarenakan Bawaslu

---

[3] Kornelius; Azhar Benuf Muhamad, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan*, no. Vol 7, No 1 (2020): Gema Keadilan (2020): 20–33, https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/7504/3859.

[4] Benuf Muhamad, "Metodologi Penelitian Hukum..."

[5] Dede Sri Kartini, "Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu," *Journal of Governance* 2, no. 2 (2017): 17.

[6] Kartini, "Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu."

memiliki kewenangan campuran antara peradilan, dan penegakan hukum pemilu.[7] Apabila dinilai dari struktur kelembagaannya, maka Bawaslu akan menunjukkan ciri-ciri sebagai lembaga negara independen berdasarkan karakteristik menurut Zainal Arifin Mochtar yaitu[8]: (1) bukan merupakan bagian dari kekuasaan manapun; (2) dipilih melalui seleksi; (3) dipilih dan diberhentikan berdasarkan peraturan yang berlaku sebagai dasar hukum; (4) keanggotaan, pemilihan, dan pelaporan di dekatkan kepada rakyat; (5) bersifat kolektif kolegial dalam kepemimpinan; (6) bukan sebagai lembaga negara (merupakan lembaga penunjang/*quasi*); (7) dapat menerbitkan aturan yang berlaku untuk umum; (8) dibentuk berdasarkan konstitusi, ataupun undang-undang.

Kewenangan Bawaslu yang meliputi ruang lingkup fungsi sebagai penegakan hukum pemilu diantaranya adalah: (1) kewenangan untuk menerima serta memproses laporan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran pemilu; (2) menggali keterangan kepada pihak-pihak yang terkait sebagai upaya pencegahan, penindakan terhadap pelanggaran: administrasi, kode etik, pidana pemilu, sengketa proses pemilu; (3) menerima, memeriksa, mengkaji: pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran politik uang, dan sengketa proses pemilu. Dalam kaitannya dengan penegakan hukum pemilu, perkara tindak pidana pemilu diselesaikan di pengadilan negeri dengan membentuk majelis khusus yang ditunjuk berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung, dan diusulkan oleh Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi dari hakim karir pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Majelis hakim khusus penyelesaian tindak pidana Pemilu ini merupakan majelis yang sifatnya sementara *(ad-hoc)*.

Selanjutnya, kewenangan Bawaslu yang berhubungan dengan penunjang kekuasaan peradilan, diantaranya adalah: (1) kewenangan untuk memutus pelanggaran administrasi pemilu; (2) kewenangan untuk memutus pelanggaran terhadap politik uang (*money politic*); (3) kewenangan untuk melakukan mediasi, hingga ajudikasi penyelesaian sengketa proses pemilu; (4) kewenangan untuk memberikan rekomendasi terhadap suatu instansi terkait pelanggaran netralitas ASN, dan TNI-Polri; (5) melakukan koreksi (pengujian) terhadap putusan atau rekomendasi terhadap putusan Bawaslu di bawahnya.

Penyelesaian sengketa pemilu yang dimiliki oleh Bawaslu, sebagai *output*nya, bahwa putusan Bawaslu bersifat final, dan mengikat, kecuali pada tiga hal yaitu: terkait verifikasi calon partai politik peserta pemilu; penetapan caleg DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, DPD, serta penetapan calon. Dengan sifat putusan Bawaslu yang

[7] Ramlan Surbakti and Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, ed. Retno Widyastuti (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015).

[8] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafido Persada, 2016), 64.

final dan mengikat ini, menjadikan Bawaslu sebagai lembaga yang sangat diharapkan dapat menjaga amanah untuk menegakkan keadilan pemilu.[9] Kewenangan Bawaslu saat ini bertindak sebagai pengawas, sekaligus penyelesai sengketa pemilu sesungguhnya dapat disederhanakan menjadi lembaga yang menyelesaikan sengketa pemilu saja. Pengawasan pemilu oleh Bawaslu, sudah seharusnya dikembalikan ke masyarakat, apabila mempertimbangkan antusiasme partisipasi masyarakat dalam pengawasan pada pemilu tahun 2019. Tercatat pada tahun 2019, terdapat sebanyak 138 lembaga pemantau pemilu, yang merupakan jumlah terbanyak dalam sejarah kepemiluan di Indonesia.[10]

Selanjutnya, dalam hal kewenangan Bawaslu untuk melaksanakan penyelesaian terhadap pelanggaran administrasi pemilu, yang kemudian menempatkan Bawaslu sebagai lembaga *quasi* peradilan, terhadap putusan tersebut dapat dilakukan upaya hukum gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini didasarkan sebagaimana ketentuan Pasal 471 Ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, *juncto* Perma Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di PTUN. Dengan adanya ketentuan Pasal tersebut, maka penyelesaian sengketa di Bawaslu, dapat dianggap sebagai upaya administratif, yang selanjutnya terhadapnya dapat dilakukan upaya hukum ke PTUN.[11] Berkaitan dengan hal tersebut, muncul pertanyaan: Apakah ketika sebelum ditempuh sengketa di PTUN, penempatan Bawaslu sebagai lembaga *quasi* peradilan dipandang kemudian hanya sebagaimana dalam Pasal 75, 76, 77 UU Administrasi Pemerintahan, *juncto* Perma No. 6 2018 (Upaya Administratif) dapat mengaburkan kedudukan Bawaslu sebagai lembaga *quasi* peradilan itu sendiri? Hal ini tentu akan menjadi sangat rancu, karena sejatinya yang seharusnya menjadi objek pada peradilan PTUN adalah berupa *beschikking*, dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Dalam prespektif penulis, seharusnya keputusan bawaslu tidak lagi dipandang sebagai *beschikking*, karena secara kelembagaan, bawaslu bukanlah merupakan bagian dari eksekutif,[12] melainkan sebagai kelembagaan yang independen.

[9] Aermadepa Aermadepa, "Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Oleh Bawaslu, Tantangan Dan Masa Depan," *JUSTITIA : Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 1, no. 2 (2019): 1, https://doi.org/10.31604/justitia.v1i2.1-14.

[10] Tempo.co, "Bawaslu: Pemantau Pemilu Sebanyak 138, Terbanyak Dalam Sejarah," diakses 4 Maret 2022. https://pemilu.tempo.co/read/1196390/bawaslu-pemantau-pemilu-sebanyak-138-terbanyak-dalam-sejarah/full&view=ok.

[11] Wisnu Nugraha, "Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara Dalam Pelanggaran Administrasi Pemilu Berdasarkan Putusan No. 56/G/Sppu/2018/Ptun-Jkt," *UNES Law Review* 3, no. 2 (2021): 201–6, https://doi.org/10.31933/unesrev.v3i2.167.

[12] Bunyamin Alamsyah and Uu Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 85, Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam," *Hukum Islam* 19, no. 1 (2019): 134, https://doi.org/10.24014/hi.v19i1.7044.

Apabila ditinjau dari kewenangan Bawaslu yang merupakan penyelenggara, pengawas, sekaligus penyelesai sengketa pemilu, maka sejatinya hal tersebut telah bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Sebagaimana prinsip pemisahan kekuasaan yang diajarkan oleh Montesquieu, menghendaki bahwa distribusi kewenangan tidak boleh terpusat pada satu lembaga, serta harus terpisah baik kelembagaan maupun orang yang menanganinya. Namun demikian, dalam teori *New Separation Of Power*, yang dikemukakan oleh Bruce Ackerman, yang membagi pemisahan kekuasaan menjadi lima bagian, yaitu: (1) cabang kekuasaan *house of representative,* (2) cabang kekuasaan *senate*; (3) *President;* (4) *Supreme Court*; (5) *Independent Agencies* (Komisi Negara Independen).[13] Bawaslu, menurut teori *New Separation of Power* merupakan bagian dari cabang kekuasaan Komisi Negara Independen. Hal tersebut dikarenakan dimilikinya campuran beberapa jenis kewenangan atas lebih dari satu cabang kekuasaan pada Bawaslu. Atas hal tersebut, apabila dalam rangka mentransformasikan Bawaslu menjadi pengadilan pemilu, maka perlu dipertegas kedudukan Bawaslu sebagai komisi negara independen, sebagaimana konsep *independent agencies*.

2. Mewujudkan Transformasi Pengawasan Pemilu oleh Masyarakat

Pada dasarnya, secara substantif, makna dari pemilihan umum adalah merupakan suatu proses formal yang dilakukan untuk memberikan mandat kekuasaan dari masyarakat kepada wakilnya baik untuk mengisi jabatan publik dalam cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Pemilihan umum, secara harfiah juga dapat juga bermakna suatu proses yang dilakukan untuk menerima atau menolak suatu proporsi kebijakan politik (referendum) menggunakan voting.[14] Pembedaan ini merupakan hal yang dipandang penting untuk membedakan makna pemilihan umum yang secara substantif merupakan pemilihan untuk pengisian jabatan publik, di satu sisi dapat juga bermakna secara harfiah adalah referendum. Pemilihan umum merupakan fondasi mendasar bagi pemerintahan demokratis, yang dapat memungkinkan para pemilih melakukan evaluasi terhadap pejabat publik yang dipilih.[15] Evaluasi tersebut, merupakan penilaian yang diberikan oleh publik terhadap pejabat yang dipilih, partai pendukung, ataupun koalisi partai yang mendukung kandidat yang dimaksud. Dengan demikian, pemilihan umum dapat dikatakan pula sebagai alat untuk merespon dari

[13] Sarah Nur Annisa, "Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Perspektif Teori The New Separation Of Power Bruce Ackerman.," *Journal of Indonesian Law* 2, no. 2 (2021): 226–48.
[14] Paul David Webb, Roger Gibbins, and Heinz Eulau, "Election (Political Science)," Encyclopedia Britanica, diakses 21 November 2021. https://www.britannica.com/topic/election-political-science.
[15] Webb, Gibbins, and Eulau, "Election (Political Science)."

kehendak rakyat untuk melegitimasi, ataupun melakukan evaluasi terhadap pemegang kekuasaan.

Pemilihan umum dapat dikatakan memiliki tujuan yang amat sakral dalam konteks menjaga denyut nadi demokrasi. Pemilu merupakan jembatan bagi masyarakat untuk secara langsung berpartisipasi memilih pejabat publik yang akan menjadi wakilnya. Dengan kata lain, masyarakat kemudian memberikan mandat kekuasaan kepada wakilnya melalui pemilu. Pelaksanaan pemilu dengan begitu harus berjalan dan terlaksana dengan proses yang jujur, adil, dan bersih. Bawaslu sebagai pengawas pemilu, yang diamanatkan sebagaimana Pasal 89 Ayat (1) UU Nomor 7 tahun 2017 bahwa penyelenggaraan pengawasan pemilu dilakukan oleh Bawaslu. Terdapat tiga pihak yang disebutkan oleh UU pemilu dapat melaporkan kecurangan, pelanggaran, ataupun tindak pidana pemilu, yaitu pemilih, lembaga pemantau pemilu, dan peserta pemilu. Akan tetapi, pelaksanaan pemilu yang diatur dalam UU Pemilu diserahkan kepada Bawaslu beserta jajarannya mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan. Oleh karenanya, Bawaslu memegang peranan penting dalam hal pengawasan penyelenggaraan pemilu yang bersih, jujur, dan adil.

Model demokrasi langsung yang di terapkan dalam pemilihan umum di Indonesia, adalah untuk memilih wakil rakyat. Berbeda halnya apabila melihat praktek di negara lain seperti Amerika serikat, Inggris, dan beberapa negara lainnya yang menerapkan demokrasi langsung dalam pemilu tidak hanya mencakup pemilihan wakil rakyat, tetapi juga untuk melakukan inisiatif ataupun penolakan terhadap rancangan kebijakan (referendum), melakukan pemberhentian terhadap wakil rakyat di tengah masa jabatannya.[16] Dengan adanya konstruksi berpikir mengenai hak partisipasi politik rakyat tersebut, maka dapat dipahami bahwa partisipasi politik tidak sekedar dimaknai dalam partisipasi elektoral saja, akan tetapi dapat mencakup pada partisipasi seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan, hingga pada evaluasi kebijakan.

Maka dari itu, dalam konteks partisipasi elektoral, keterwakilan pemilih seharusnya tidak hanya dimaknai sebagai kehadiran dalam bilik suara, tetapi juga dapat melingkupi pada aspek penyelenggaraan, pengawasan, perumusan, hingga evaluasi aturan mengenai pemilu. Partisipasi masyarakat dalam pemantauan terhadap penyelenggaraan pemilu, merupakan praktik yang telah dijumpai dan relevan pada banyak negara. Partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu bahkan dijadikan indikator atas kedemokratisannya penyelenggaraan pemilu.[17] Hal tersebut karena

[16] Ahsanul Minan, "Quovadis Partisipasi Pengawasan Pemilu," *Jurnal Pengawasan Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, 2020, http://repository.umj.ac.id/3868/1/Jurnal Bawaslu DKI Jakarta September 2020.pdf.
[17] Minan, "Quovadis Partisipasi Pengawasan Pemilu."

didorong oleh tujuan dari Pemilu itu sendiri yang merupakan kepentingan rakyat, maka metode pengawasan partisipatif dapat dipandang sebagai hal yang ideal untuk mengawasi jalannya pemilu.

Upaya mewujudkan pengawasan penyelenggaraan pemilu yang melibatkan partisipasi masyarakat, dapat berarti mendekatkan masyarakat terhadap setiap tahapan Pemilu untuk melakukan pengawasan terhadap ada atau tidaknya dugaan pelanggaran. Melakukan pengawasan partisipatif, juga merupakan sinyal pemilu yang terdemokratisasi.[18] Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan Pemilu akan memberikan dampak yang menguntungkan bagi penyelenggara pemilu, dikarenakan masyarakat dapat memberikan banyak informasi terkait dugaan pelanggaran dalam tahapan Pemilu, melakukan pencegahan terhadap potensi pelanggaran, memberikan laporan terhadap bentuk-bentuk upaya pelanggaran kepada penegak hukum. Dengan begitu, penerapan internalisasi nilai partisipatif dalam pemilu akan menjadi relevan. Internalisasi nilai partisipatif akan membudayakan masyarakat untuk senantiasa mengawasi jalannya tahapan Pemilu, serta berani menyuarakan kebenaran untuk menegakkan aturan[19], dapat mewujudkan pemilu yang lebih berkualitas.

Terkait Pemantauan pemilu sebenarnya telah diatur dalam UU pemilu, tepatnya pada Pasal 435, diantaranya adalah: organisasi kemasyarakatan, yayasan, perkumpulan, lembaga pemantau luar negeri, lembaga pemilihan luar negeri, dan perwakilan negara sahabat Indonesia. Namun, berdasarkan UU Pemilu, pemantauan pemilu bukankah ditujukan sebagai bentuk partisipasi masyarakat.[20] Berdasarkan Pasal 436 Ayat (1) huruf c, pemantau pemilu harus memperoleh izin dari Bawaslu, sesuai dengan cakupan wilayah pantauannya. Yang dimaksud pemantau pemilu dalam UU pemilu, ialah lembaga-lembaga pemantau pemilu yang mendapatkan izin, serta terakreditasi oleh Bawaslu berdasarkan peraturan Bawaslu.

Pemantau pemilu, memiliki peran yang penting dalam penyelenggaraan pemilu, yaitu dalam hal melakukan pemantauan, pencatatan, dokumentasi hingga pelaporan kepada Bawaslu saat terdapat pelanggaran pemilu. Pelibatan partisipasi masyarakat yang lebih masif masih diperlukan dalam pemantauan terhadap proses penyelenggaraan

---

18 Susan D. Hyde, "Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion," *American Journal of Political Science* 55, no. 2 (2011): 356–69.

19 Sitti Rakhman, "Internalisasi Nilai-Nilai Pengawasan Partisipatif Di Masa Pendemi Covid-19," *Jurnal Pengawasan Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, 2020.

20 Ramlan Surbakti and Didik Supriyanto, *Partisipasi Warga Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaran Pemilihan Umum*, ed. Sidik Pramono (Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013).

pemilu. Hal ini seperti dinyatakan oleh Huntington dan Joan Nelson[21], bertujuan untuk mewujudkan: pertama, memastikan jalannya pemilu yang demokratis; kedua, memberikan jaminan terhadap HAM khususnya terkait hak sipil dan politik warga negara; ketiga, menghindarkan pemilu dari praktik yang korup, manipulasi, serta rekayasa yang hanya menguntungkan pihak tertentu, dan merugikan rakyat.

Mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pemantauan terhadap proses penyelenggaraan pemilu, memiliki tujuan diantaranya adalah: pertama, memastikan jalannya pemilu yang demokratis; kedua, memberikan jaminan terhadap HAM khususnya terkait hak sipil dan politik warga negara; ketiga, menghindarkan pemilu dari praktik yang korup, manipulasi, serta rekayasa yang hanya menguntungkan pihak tertentu, dan merugikan rakyat. Upaya untuk menstimulasi partisipasi masyarakat dalam pemantauan penyelenggaraan pemilu, Bawaslu kemudian membentuk gerakan pengawas partisipatif pemilihan umum yang juga dikenal sebagai "Gempar". Gerakan pengawasan partisipatif ini dilakukan oleh seluruh masyarakat di tanah air, yang merupakan terobosan Bawaslu untuk menggalang sebesar-besarnya partisipasi masyarakat dalam pemantauan penyelenggaraan pemilu.

Dalam pedoman panduan penggerakan pengawas partisipatif pemilu, Bawaslu menyatakan bahwa selain Pemilu merupakan amanat dari konstitusi, Pemilu juga merupakan sarana pengaktualisasian partisipasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan untuk menentukan mandat jabatan publik.[22] Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, bukanlah objek untuk dieksploitasi dukungannya, melainkan harus ditempatkan sebagai subjek, demikian pula dalam pengawalan integritas pemilu berupa pengawasan pemilu. Pengawasan partisipatif masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilu, adalah wujud konkrit kedaulatan rakyat sekaligus memperkuat partisipasi politik dari masyarakat.[23] Setiap tahapan yang dilalui dalam pemilu harus memberikan ruang partisipasi politik masyarakat, serta kepedulian masyarakat untuk mewujudkan pemilu yang jujur, adil, di samping juga akan melahirkan pemimpin yang terlegitimasi dengan kuat. Kebijakan Bawaslu untuk membuat gerakan partisipasi masyarakat dalam pemantauan ini, tampaknya dapat menjadi embrio bagi transformasi pengawasan pemilu kepada masyarakat. Idealnya, proses pemantauan penyelenggaraan pemilu memang dilakukan oleh masyarakat.

---

[21] Endro Wibowo Aji, "Transformasi Strategi Sebagai Model Pelibatan Masyarakat Dalam Pengawasan Dan Penegakan Hukum Pemilu," *Syariati : Jurnal Studi Al-Qur'an Dan Hukum* 6, no. 02 (2020): 259–70, https://doi.org/10.32699/syariati.v6i02.1542.

[22] Bawaslu RI, *Panduan Gerakan Pengawas Partisipatif Pemilu* (Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2018).

[23] Bawaslu RI, *Panduan Gerakan Pengawas Partisipatif Pemilu.*

Lebih lanjut, secara prospektif, *road map* Bawaslu di tahun 2025 adalah mengenai penyelenggaraan pemilu, sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat sebagai pemilihnya.[24] Data Pemantau Pemilu Independen terakhir tahun 2019 menunjukkan bahwa tren partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu menunjukkan bahwa dewasa ini, cenderung mengalami signifikan peningkatan daripada periode-periode pemilu sebelumnya.[25] Tercatat, sejak tahun 2004 terdapat 25 lembaga pemantau pemilu yang terakreditasi oleh KPU. Namun, angka tersebut kemudian menurun pada pemilu selanjutnya di tahun 2009 menjadi hanya 18 lembaga pemantau saja yang terakreditasi KPU. Meski demikian, perkembangan pemantauan pemilu pada tahun 2009 adalah mengenai pemantauan terhadap penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu oleh Perludem. Selain itu, lembaga organisasi anti korupsi seperti dilakukan oleh ICW dan TII turut memperluas pemantauan terhadap korupsi pemilu, seperti politik uang, pelanggaran dana kampanye, serta pelanggaran penggunaan fasilitas publik.[26] Selanjutnya, pada tahun 2014, jumlah tersebut meningkat satu poin, menjadi sebanyak 19 lembaga pemantau pemilu yang terakreditasi oleh KPU.[27] Terakhir, pada pemilu 2019, jumlah pemantau pemilu mencapai 138 lembaga pemantau terakreditasi Bawaslu[28], yang merupakan jumlah terbanyak, serta pertama kalinya dalam sejarah kepemiluan di Indonesia.[29] Tren peningkatan jumlah lembaga pemantau ini, menunjukkan bahwa fungsi pengawasan pemilu dapat dikembalikan ke masyarakat. Peningkatan jumlah pemantau yang signifikan, dan terbanyak dalam sejarah kepemiluan pada tahun 2019, menandakan bahwa masyarakat siap untuk turut berpartisipasi dalam pengawasan pemilu.

Terakhir, apapun desain yang akan digunakan untuk mentransformasikan pengawasan pemilu yang sekarang masih dipegang oleh Bawaslu kepada masyarakat, merupakan upaya yang harus disegerakan. Pemilu yang merupakan hajat rakyat, maka pengawasannya harus kembali pada rakyat. Transformasi pengawasan partisipatif ini, juga akan turut mendukung gagasan mengenai transformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu. Hal itu dikarenakan, apabila Bawaslu kemudian menjadi peradilan

[24] Surbakti and Fitrianto, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*.
[25] Ranap Tumpal HS, "138 Pemantau Lokal Dan Asing Pemilu, Bawaslu: Terbanyak Sepanjang Sejarah Pemilu Indonesia," Bawaslu.Go.Id, diakses 6 Maret 2022, https://bawaslu.go.id/id/berita/138-pemantau-lokal-dan-asing-pemilu-bawaslu-terbanyak-sepanjang-sejarah-pemilu-indonesia.
[26] Amalia Salabi, "Sejarah Pemantau Pemilu Indonesia," Rumahpemilu.org, diakses 6 Maret 2022, https://rumahpemilu.org/sejarah-pemantau-pemilu-indonesia/.
[27] Agustyati, Khoirunnisa Veri Junaidi, and Sidik Pramono, *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999 - 2014*, ed. Retno Widyastuti (Jakarta: Perludem, 2015).
[28] Pada pemilu 2019, pemantau pemilu diakreditasi oleh Bawaslu, berdasarkan Undang-Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu, dan Perbawaslu nomor 4 tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilu.
[29] HS, "138 Pemantau Lokal Dan Asing Pemilu, Bawaslu: Terbanyak Sepanjang Sejarah Pemilu Indonesia."

khusus pemilu, maka fungsi pengawasan oleh Bawaslu tidak akan menjadi relevan untuk dipertahankan. Dalam sub bab pembahasan selanjutnya, akan diuraikan gagasan lebih konkret tentang bagaimana Bawaslu akan bertransformasi dan diproyeksikan menjadi peradilan khusus pemilu.

3. Transformasi Bawaslu Sebagai Peradilan Khusus Pemilu

Bawaslu sebagai pengawas pemilu, tidak hanya berfungsi menjalankan pengawasan penyelenggaraan pemilu saja. Dalam beberapa kewenangan yang dimiliki Bawaslu misalnya, bertindak sebagai penerima laporan dari masyarakat atas aduan adanya pelanggaran pemilu, mengkaji hingga memutus pelanggaran administrasi pemilu. Selanjutnya, dalam perkara penyelesaian sengketa proses pemilu, Bawaslu juga memiliki kewenangan untuk memeriksa, melakukan mediasi, hingga ajudikasi atas perkara tersebut. Hal ini juga berhubungan dengan teori *the new separation of power*, yang pada dasarnya dapat mengategorikan Bawaslu kepada cabang kekuasaan keempat (*Independent Agencies*) diluar tiga cabang kekuasaan menurut Montesquieu.

Apabila menilik pada teori *the new separation of power,* yang diungkapkan oleh Bruce Ackerman[30], sejatinya kelembagaan negara tidak lagi hanya terbatas pada tiga cabang kekuasaan utama seperti dikehendaki Montesquieu. Ackerman menguraikan, bahwa cabang kekuasaan negara perlu diklasifikasikan secara tegas berdasarkan model kelembagaannya. Dalam konteks Amerika, disebutkan bahwa terdapat: *(1) House of Representatives; (2) Senate; (3) President; (4) Supreme Court; (5) Independet Agencies.* Selanjutnya, menurut Syukron Jazuly[31], berdasarkan paparan Ackerman, bahwa paham pemisahan kekuasaan sudah tidak lagi terbatas pada tiga pembagian menurut Montesquieu, akan tetapi telah terwujud dalam lembaga-lembaga yang ada pada sistem kelembagaan negara itu sendiri. Sehingga dalam konteks Indonesia, terdapat: (1) DPR; (2) Presiden; (3) MK; (4) MA; dan (5) serta cabang kekuasaan komisi negara independen. Lebih lanjut, secara teoretik disampaikan pula oleh Yvess Meny dan Andrew Knapp, bahwa cabang kekuasaan keempat, yaitu Komisi Negara Independen merupakan tipe baru kelembagaan yang berkembang di Amerika. Cabang kekuasaan keempat tersebut yang dikenal kemudian sebagai Komisi Negara Independen diklasifikasikan sebagai cabang kekuasaan tersendiri di luar konsep *trias politica* Montesquieu.

---

[30] Annisa, "Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Perspektif Teori The New Separation Of Power Bruce Ackerman."

[31] Jazuly Syukron, "Independent Agencies Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Supremasi Hukum* 4, no. 1 (2015).

Bawaslu, dengan itu dapat dikategorikan merupakan bagian dari Lembaga Negara Independen, yang berdasarkan kewenangannya memiliki fungsi sebagai *quasi* peradilan[32], diantaranya adalah[33]: 1) Menerima dan menindaklanjuti laporan atas pelanggaran hukum pemilu; 2) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran politik uang; serta 3) Menerima, memeriksa, dan melakukan mediasi/ajudikasi penyelesaian sengketa proses pemilu.

Sehingga, dalam hal berkenaan dengan penegakan hukum pemilu Bawaslu berkordinasi dengan GAKKUMDU yang terdiri atas unsur Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Namun, dalam hal ini, peran Bawaslu hanya sebatas untuk menyampaikan dugaan adanya suatu tindak pidana Pemilu.[34] Dalam hal menangani kasus tindak pidana pemilu terkait penyidikan, dan penuntutan tindak pidana pemilu, saat ini kewenangannya masih dipegang oleh GAKKUMDU (selain Bawaslu), sedangkan Bawaslu dalam hal ini hanya sebatas pemberi rekomendasi untuk ditindaklanjuti. Ke depan, menurut penulis, Bawaslu dapat didesain untuk mengambil kewenangan tersebut. GAKKUMDU, selama ini dapat dikatakan memiliki pendekatan yang berbeda dengan semangat dalam penegakan hukum pemilu. Penegakan aturan pemilu oleh GAKKUMDU masih dinilai cukup lemah, karena tendensi ego sektoral yang sangat kental.[35] Akibat hal tersebut, penegakan hukum pemilu dapat dikatakan belum efektif oleh GAKKUMDU, karenanya perlu dilakukan evaluasi.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa proses, administrasi dan hasil pilkada, menurut hemat penulis, Bawaslu juga memiliki potensi yang sangat besar untuk menjadi peradilan khusus pemilu. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan efektivitas terhadap peradilan pemilu yang saat ini masih berserakan dan tumpang tindih yurisdiksinya di beberapa lembaga peradilan seperti: PTUN, PTTUN, MK, dan Bawaslu sendiri. Jimly Asshiddiqie, juga berpendapat bahwa dengan transformasi Bawaslu menjadi pengadilan proses pemilu, akan semakin memberikan efektivitas pada penanganan pelanggaran pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam beberapa kasus yang dihadapi oleh Bawaslu, banyak menemui ketidakpastian hukum dalam penegakannya.[36] Misalnya saja, dalam kasus *money politic*, pernah terjadi di daerah Lampung, meskipun Bawaslu telah

[32] Eki Furqon, "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Nurani Hukum* 3, no. 1 (2020): 77, https://doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523.

[33] Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182, TLN No. 6109, Ps. 95 butir (a)-(d).

[34] Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182, TLN No. 6109, Ps. 93 butir (i).

[35] Yustinus Paat, "Ego Sektoral Di Sentra Gakkumdu Dinilai Masih Tinggi," Berita Satu, n.d.

[36] Surbakti and Fitrianto, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*.

mengumpulkan saksi dan bukti-bukti yang kuat untuk menjerat salah satu cagub yang terlibat kasus tindak pidana *money politic*, akan tetapi tidak menemukan penyelesaian hingga pada akhirnya cagub tersebut dilantik menjadi gubernur.

Selanjutnya, mengenai kewenangan Bawaslu untuk mengadili pelanggaran administrasi pemilu, terhadap putusannya masih dapat dilakukan pengujian kembali ke PTUN. Dengan adanya realitas tersebut, maka sesungguhnya putusan Bawaslu tidak dianggap sebagai putusan peradilan, tetapi keputusan pejabat administrasi. Dengan bertransformasinya Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu, maka keputusan Bawaslu tidak akan lagi dianggap sebagai objek keputusan tata usaha negara, melainkan sebagai putusan peradilan yang *incracht*. Maka dari itu, keputusan Bawaslu atas ajudikasi pelanggaran pemilu kemudian hanya dapat dilakukan banding ke Bawaslu setingkat diatasnya. Sedangkan, fungsi pengawasan sepenuhnya harus diserahkan kepada masyarakat, sehingga Bawaslu tidak lagi melakukan fungsi pengawasan.

Berkaitan dengan desain penyelesaian sengketa Pilkada, yang saat ini masih diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, apabila Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga peradilan Pemilu, maka hal tersebut dapat sangat dimungkinkan untuk dialihkan kewenangannya kepada Bawaslu. Hal ini menurut hemat penulis, tidak terlepas daripada sejarah penyelesaian sengketa hasil pilkada/pemilukada yang beberapa kali beralih rezim. Ketentuan Pasal 106 UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang awalnya menentukan bahwa Mahkamah Agung sebagai lembaga yang ditunjuk oleh undang-undang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Hal ini disebabkan karena konstitusi sendiri dalam Pasal 24C Ayat (1), tidak menentukan secara rigid mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah. Hal tersebut juga menyebabkan, melalui UU nomor 12 tahun 2008, penyelesaian sengketa dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, kewenangan tersebut kemudian dianulir kembali oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak lagi berwenang untuk mengadili sengketa hasil Pilkada. Putusan ini lahir setelah ketua MK, Akil Mochtar dinyatakan bersalah dan dipidana atas perkara korupsi yang melibatkannya.[37] Akil Mochtar menerima suap yang ditujukan untuk mempengaruhi perkara Pilkada yang ditanganinya.[38]

[37] Kompas, "Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar Yang Menggurita," Redaksi Kompas .com (Kompas.Com: November 22, 2021, n.d.), https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all.

[38] Ahmad Bil Wahid, "Perantara Suap Eks Ketua MK Akil Mochtar Divonis 4,5 Tahun Penjara," DetikNews, 2020, https://news.detik.com/berita/d-4936170/perantara-suap-eks-ketua-mk-akil-mochtar-divonis-45-tahun-penjara.

Putusan nomor 97/PUU-XI/2013 kemudian dijadikan dasar untuk mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015. UU Nomor 1 Tahun 2015 kemudian diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada serentak yang di dalamnya menyebutkan suatu sebuah badan peradilan khusus untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada/pilkada. Dalam ketentuan UU tersebut juga disebutkan bahwa selama belum terbentuknya badan peradilan khusus yang dimaksud, pada Pasal 157 Ayat 3 dinyatakan bahwa perselisihan hasil Pemilukada/Pilkada diselesaikan dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi hingga badan tersebut terbentuk.[39]

Alur penyelesaian sengketa yang ada saat ini, terhadap baik proses pemilu, administrasi pemilu, serta sengketa hasil diselesaikan melalui: Berkenaan dengan pelanggaran pemilu, penyelesaian dilakukan melalui KPU provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota. Berkenaan dengan pelanggaran administrasi dapat mengenai syarat pendidikan ataupun dari usia pemilih, mengenai atribut kampanye, larangan untuk melibatkan anak kecil di bawah 7 tahun, serta konvoi lintas daerah. Selanjutnya, mengenai tindak pidana Pemilu saat ini di selesaikan oleh beberapa apa lembaga, yaitu koordinasi antara kejaksaan, kepolisian, Bawaslu, serta pengadilan. Dalam hal sengketa antara peserta pemilu, Pasal 743 Ayat 4 menegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Dalam hal penyelesaian sengketa pada PTUN, berkaitan dengan dua hal yaitu: terbitnya keputusan KPU dalam penetapan partai politik peserta pemilu; dan pencoretan dari daftar calon tetap berdasarkan Surat Keputusan KPU Tentnag Penetapan Daftar Calon Tetap. Terakhir, dalam hal perselisihan hasil Pemilu yang berkenaan dengan penetapan perolehan suara secara nasional (Pasal 24C ayat (1)).

Dengan realitas beberapa lembaga yang memiliki fungsi untuk terlibat secara langsung dalam baik penyelesaian sengketa proses maupun hasil, alur dari penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada sejatinya akan menjadi tidak efektif. Lembaga yang akan terlibat dalam proses penyelesaian sengketa apabila badan peradilan khusus dibentuk, adalah: Badan Peradilan Khusus, Mahkamah Konstitusi, PTTUN, PTUN dan Bawaslu. Dengan banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa, akan semakin menambah panjangnya birokrasi untuk menyelesaikan sengketa Pemilu dan Pilkada.[40] Maka dari itu, alternatif desain peradilan yang efektif khusus mengenai penyelesaian sengketa pilkada harus dipikirkan secara matang. Mentransformasikan Bawaslu sebagai peradilan khusus pemilu, dapat menjadi alternatif yang rasional,

[39] Refly Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 1, https://doi.org/10.31078/jk1311.
[40] Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum", 3-4.

karena hal tersebut akan lebih merampingkan desain lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada.

Namun, dalam gagasan untuk mendesain ulang Bawaslu sebagai lembaga peradilan, perlu dipertimbangkan terlebih dahulu apa saja yang akan menjadi ruang lingkup yurisdiksinya. Berdasarkan argumentasi yang digagas oleh Refly Harun, dalam jurnalnya, setidaknya terdapat enam badan peradilan yang memiliki yurisdiksi berkaitan dengan Pemilu dan Pilkada diantaranya adalah[41]: (1) Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu. (2) Badan Peradilan Khusus untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. (3) Pengadilan Negeri untuk menyelesaikan tindak pidana Pemilu dan Pilkada. (4) PTUN untuk menyelesaikan sengketa TUN pada Pemilu dan Pilkada. (5) Yurisdiksi yang disebabkan terdapat tingkat pengadilan: Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung. (6) Sedangkan untuk sengketa TUN, diserahkan pada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi, sehingga keputusan tersebut dapat dijadikan dalil untuk menggugat ke PTUN. Namun, apabila mempertimbangkan kembali penolakan Mahkamah Agung untuk diberikan tugas tambahan dalam penyelesaian sengketa pilkada, maka pilihan rasional menurut Refly Harun ialah memberikan kewenangan tersebut kepada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi.

Menurut hemat penulis, apabila kita mentransformasikan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi menjadi peradilan khusus, maka kewenangan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah selain untuk menyelesaikan sengketa TUN, juga menyelesaikan sengketa pilkada akan memberikan efektivitas pada alur penyelesaian sengketa. Akan tetapi, nomenklatur dalam penamaan Bawaslu itu sendiri perlu ditinjau lebih jauh, karena tentunya tidak akan relevan lagi apabila tetap menggunakan nama pengawas pemilu, melainkan yang lebih tepat adalah peradilan pemilu. Dismping itu, badan peradilan khusus pemilu yang ditransformasikan dari Bawaslu, tidak akan menambah lagi lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada. Hal tersebut tentu juga sejalan dengan semangat untuk mewujudkan efektivitas penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada yang tidak berkepanjangan alur birokrasinya.

Namun, apabila mempertimbangkan kembali penolakan Mahkamah Agung untuk diberikan tugas tambahan dalam penyelesaian sengketa pilkada, maka pilihan rasional menurut Refly Harun ialah memberikan kewenangan tersebut kepada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi.[42] Apabila Bawaslu tidak berada pada naungan Mahkamah Agung sebagai cabang kekuasaan yudikatif, tentu hal tersebut bukan berarti menegasikan peran Bawaslu ataupun peradilan khusus pemilu sebagai lembaga peradilan.

[41] Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum."
[42] Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum."

Penyelesaian sengketa diluar peradilan, dapat dan telah dimungkinkan misalnya dengan mekanisme arbitrase berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Bawaslu, juga akan dipandang sebagai penyelesaian sengketa khusus berkenaan dengan perkara Pemilu saja. Kewenangan khusus ini juga akan memberikan kedudukan yang khusus pula kepada Bawaslu. Kedudukan khusus yang dimaksud, adalah berkenaan dengan jenisnya. Disamping memang merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu, akan tetapi sesungguhnya ia juga berada di luar cabang kekuasaan peradilan. Hal ini berkorelasi dengan teori *the new separation of power* yang kemudian menempatkan Bawaslu sebagai lembaga negara di luar tiga cabang kekuasaan utama menurut Montesquieu.

Dengan kekhususan tersebut, dimungkinkan pula transformasi Bawaslu tidak hanya menjadi peradilan khusus pemilu saja, namun juga menjadi penegak hukum pemilu. Dalam hal kaitannya Bawaslu menjadi penegak hukum pemilu, dapat dikatakan pula Bawaslu juga bertindak sebagai penyidik, dan penuntut umum khusus dalam perkara tindak pidana penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.[43] Berkenaan dengan fungsi pengawasan yang selama ini dimiliki oleh Bawaslu, ke depan dapat sepenuhnya di kembalikan kepada masyarakat seperti yang dijelaskan pada Bab III artikel ini. Hal ini dikarenakan, Bawaslu selama ini memang memiliki posisi yang sangat strategis untuk berpotensi menjadi peradilan khusus, di samping pula sebagai penegak hukum pemilu. Maka dari itu, peran daripada kepolisian dan kejaksaan berkenaan dengan perkara pemilu tidak lagi menjadi ranahnya.

Terakhir, mengenai dasar hukum Bawaslu apabila hendak ditransformasikan menjadi Peradilan Khusus Pemilu. Secara mendasar, terdapat dua opsi untuk mentransformasikan Bawaslu menjadi Peradilan khusus pemilu, yaitu apakah berdasarkan Pasal 24, ataukah berdasarkan Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945? Untuk menjawabnya, terlebih dahulu penulis akan mempertimbangkan kedua opsi tersebut. Sepintas, apabila dilihat dari jenis kelembagaan yang hendak dicapai, maka Pasal 24 dapat dijadikan dasar hukum untuk mentransformasikan Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu. Namun, jika menggunakan dasar hukum tersebut, maka Bawaslu dapat berpotensi dianggap sebagai subordinasi daripada lembaga peradilan Mahkamah

[43] Hendra Setyadi Kurnia Putra, "Grand Design Peradilan Khusus Pemilu Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Pilkada," *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 174, https://doi.org/10.24269/ls.v3i1.3109.

Agung atau Mahkamah Konstitusi. Dalam praktiknya, tidak semua sengketa pemilu mampu diselesaikan dengan efektif oleh kedua lembaga tersebut. Bahkan di satu sisi, lingkungan peradilan umum tidak mendapatkan atensi yang tidak cukup baik di tengah masyarakat, karena terdapat anggapan bahwa peradilan umum hanya mampu menegakkan aturan undang-undang (keadilan prosedural) semata.[44] Berkenaan dengan itu, Jika Bawaslu ditempatkan sebagai peradilan khusus yang berada di bawah MA/MK, sedangkan, apabila kita melihat amanat dari Pasal 157 Ayat (3), berbunyi: "perkara perselisihan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus." Pasal ini sesungguhnya mengisyaratkan, bahwa secara kelembagaan, badan peradilan khusus dimaksud akan sejajar kedudukannya dengan MK. Oleh karenanya selama belum terbentuk, fungsinya sementara diserahkan ke MK.

Dengan demikian, penulis lebih setuju apabila dasar hukum yang digunakan dalam mentransformasi Bawaslu menjadi peradilan khusus pemilu adalah dengan menggunakan dasar Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945. Pasal tersebut berdasarkan Putusan MK Nomor 11/PUU-VII/2010 mengenai frasa "suatu komisi pemilihan umum" tidak merujuk pada sebuah institusi, melainkan kepada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[45] Hal ini akan memperkuat argumen Bawaslu sebagai peradilan khusus, *Pertama*, karena hal tersebut akan memberikan sifat khusus terhadap penyelesaian sengketa pemilu, dengan menggunakan dasar yang berbeda dari peradilan pada umumnya; *Kedua*, penyelesaian sengketa pemilu, merupakan satu rangkaian dari penyelenggaraan pemilu, oleh karenanya memiliki dimensi yang berbeda dengan peradilan pada umumnya, seperti batas waktu, *subjectum litis* dan *objectum litis*, serta kekhususan norma dalam UU pemilu; Ketiga, dengan mendasarkan pada Pasal 22E Ayat (5), maka sesungguhnya menghindarkan Bawaslu menjadi subordinasi dari peradilan dibawah MA/MK. Dengan demikian Bawaslu dimungkinkan merupakan lembaga peradilan khusus pemilu diluar lembaga pengadilan dibawah MA/MK; Keempat, berangkat dari *teori the new separation of power*, kelembagaan transformasi bawaslu yang penulis maksud adalah diluar dari ketiga cabang kekuasaan utama menurut Montesquieu. Karenanya, lembaga peradilan khusus pemilu ini akan memuat campuran kewenangan, tidak hanya pada kekuasaan kehakiman, tetapi juga dalam penegakan hukum pemilu.

---

[44] Jayus, *Hukum Pemilu & Alternatif Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu* (Surabaya: Jakad Publishing, 2019).
[45] Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia* (Jawa Barat: Fokus Media, 2018).

C. PENUTUP

Bawaslu memiliki urgensi untuk ditransformasikan menjadi peradilan khusus pemilu, dikarenakan realitas hingga saat ini yang menunjukkan bahwa Bawaslu telah menjalankan fungsi *quasi* peradilan. Ciri Bawaslu sebagai *quasi* peradilan, diantaranya adalah ketika Bawaslu memiliki fungsi penegakan hukum pemilu, sekaligus kewenangan untuk mengadili dengan putusan ajudikasi terhadap sengketa pemilu. Namun dalam fungsi penegakan hukum pemilu, saat ini Bawaslu masih berkoordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan, di samping Bawaslu juga dapat menerima laporan dari masyarakat terhadap pelanggaran tindak pidana pemilu.

Kedepannya, Bawaslu diharapkan dapat bertransformasi menjadi lembaga yang juga bisa menyelesaikan sengketa pilkada. Hal tersebut dikarenakan, kewenangan saat ini yang dipegang oleh Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada, sejatinya hanyalah bersifat sementara hingga badan peradilan khusus dibentuk. Dasar hukum Bawaslu untuk ditransformasikan menjadi peradilan khusus pemilu, adalah dengan menggunakan Pasal 22E Ayat (5). Hal tersebut dimaksudkan karena terdapat kekhususan karakteristik tersendiri dalam penyelesaian sengketa pemilu dengan peradilan pada umumnya. Selain itu, transformasi Bawaslu sebagai peradilan khusus Pemilu juga merupakan wujud efektivitas dalam penyelesaian pemilu. Bawaslu sebagai peradilan khusus pemilu, juga tidak akan berada dibawah MA/MK, karenanya juga dapat diharapkan memiliki kewenangan sebagai penyidik sekaligus penuntut umum atas perkara tindak pidana pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Agustyati, Khoirunnisa Veri Junaidi, and Sidik Pramono. *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999 - 2014*. Edited by Retno Widyastuti. Jakarta: Perludem, 2015.

Bawaslu RI. *Panduan Gerakan Pengawas Partisipatif Pemilu*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2018.

Huda, Uu Nurul. *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia*. Jawa Barat: Fokus Media, 2018.

Jayus. *Hukum Pemilu & Alternatif Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu*. Surabaya: Jakad Publishing, 2019.

Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafido Persada, 2016.

Surbakti, Ramlan, and Hari Fitrianto. *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. Edited by Retno Widyastuti. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015.

Surbakti, Ramlan, and Didik Supriyanto. *Partisipasi Warga Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaran Pemilihan Umum*. Edited by Sidik Pramono. Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013.

Jurnal

Aermadepa, Aermadepa. "Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Oleh Bawaslu, Tantangan Dan Masa Depan." *JUSTITIA : Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 1, no. 2 (2019): 1. https://doi.org/10.31604/justitia.v1i2.1-14.

Aji, Endro Wibowo. "Transformasi Strategi Sebagai Model Pelibatan Masyarakat Dalam Pengawasan Dan Penegakan Hukum Pemilu." *Syariati : Jurnal Studi Al-Qur'an Dan Hukum* 6, no. 02 (2020): 259–70. https://doi.org/10.32699/syariati.v6i02.1542.

Alamsyah, Bunyamin, and Uu Nurul Huda. "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 85. https://doi.org/10.25216/jhp.2.1.2013.85-108.

Annisa, Sarah Nur. "Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Perspektif Teori The New Separation Of Power Bruce Ackerman." *Journal of Indonesian Law* 2, no. 2 (2021): 226–48.

Benuf Muhamad, Kornelius; Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan*, no. Vol 7, No 1 (2020): Gema Keadilan (2020): 20–33. https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/7504/3859.

Furqon, Eki. "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Nurani Hukum* 3, no. 1 (2020): 77. https://doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523.

Harun, Refly. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 1. https://doi.org/10.31078/jk1311.

Hyde, Susan D. "Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion." *American Journal of Political Science* 55, no. 2 (2011): 356–69. https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00508.x.

Kartini, Dede Sri. "Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu." *Journal of Governance* 2, no. 2 (2017): 17.

Nugraha, Wisnu. "Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara Dalam Pelanggaran Administrasi Pemilu Berdasarkan Putusan No. 56/G/Sppu/2018/Ptun-Jkt." *UNES Law Review* 3, no. 2 (2021): 201–6. https://doi.org/10.31933/unesrev.v3i2.167.

Putra, Hendra Setyadi Kurnia. "Grand Design Peradilan Khusus Pemilu Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Pilkada." *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 174. https://doi.org/10.24269/ls.v3i1.3109.

Rakhman, Sitti. "Internalisasi Nilai-Nilai Pengawasan Partisipatif Di Masa Pendemi Covid-19." *Jurnal Pengawasan Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, 2020.

Rois, Iwan, and Ratna Herawati. "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Rangka Mewujudkan Integritas Pemilu." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 2 (2018): 267. https://doi.org/10.24843/jmhu.2018.v07.i02.p10.

Suparto, Suparto. "Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam." *Hukum Islam* 19, no. 1 (2019): 134. https://doi.org/10.24014/hi.v19i1.7044.

Syukron, Jazuly. "Independent Agencies Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Supremasi Hukum* 4, no. 1 (2015).

Internet

HS, Ranap Tumpal. "138 Pemantau Lokal Dan Asing Pemilu, Bawaslu: Terbanyak Sepanjang Sejarah Pemilu Indonesia." Bawaslu.Go.Id. Diakses pada 6 Maret 2022, https://bawaslu.go.id/id/berita/138-pemantau-lokal-dan-asing-pemilu-bawaslu-terbanyak-sepanjang-sejarah-pemilu-indonesia.

Kompas. "Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar Yang Menggurita." Redaksi Kompas.com. Diakses pada 22 November 2021, https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all.

Minan, Ahsanul. "Quovadis Partisipasi Pengawasan Pemilu." *Jurnal Pengawasan Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, 2020. http://repository.umj.ac.id/3868/1/Jurnal Bawaslu DKI Jakarta September 2020.pdf.

Paat, Yustinus. "Ego Sektoral Di Sentra Gakkumdu Dinilai Masih Tinggi." Berita Satu, n.d.

Salabi, Amalia. "Sejarah Pemantau Pemilu Indonesia." Rumahpemilu.org. Diakses pada 6 Maret 2022, https://rumahpemilu.org/sejarah-pemantau-pemilu-indonesia/.

Tempo.co. "Bawaslu: Pemantau Pemilu Sebanyak 138, Terbanyak Dalam Sejarah." Diakses pada 4 Maret 2022, https://pemilu.tempo.co/read/1196390/bawaslu-pemantau-pemilu-sebanyak-138-terbanyak-dalam-sejarah/full&view=ok.

Wahid, Ahmad Bil. "Perantara Suap Eks Ketua MK Akil Mochtar Divonis 4,5 Tahun Penjara." DetikNews, 2020, https://news.detik.com/berita/d-4936170/perantara-suap-eks-ketua-mk-akil-mochtar-divonis-45-tahun-penjara.

Webb, Paul David, Roger Gibbins, and Heinz Eulau. "Election (Political Science)." Encyclopedia Britanica. Diakses 21 November 2021, https://www.britannica.com/topic/election-political-science.