

DISERTASI

REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM  
PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA



Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh  
Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum

IDA BUDHIATI

NIM : 11010114510027

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG

2018

Lembar Persetujuan

**REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM  
PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

**IDA BUDHIATI**

**NIM : 11010114510027**

**Semarang,**

**2018**

**Telah disetujui untuk dilaksanakan ujian Promosi:**

**Promotor**



**Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., SU.**

**NIP. 844100201**

**Co. Promotor**



**Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M. Hum.**

**NIP. 19600926 198603 2001**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**



**Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH., M. Hum.**

**NIP. 19620118 198703 1002**

**DISERTASI**

**REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM**  
**PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**



**Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh**  
**Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum**

**IDA BUDHIATI**

**NIM : 11010114510027**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**

**2018**

Lembar Persetujuan

**REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM  
PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

**IDA BUDHIATI**

**NIM : 11010114510027**

**Semarang,**

**2018**

**Telah disetujui untuk dilaksanakan ujian Promosi:**

**Promotor**

**Co. Promotor**

**Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., SU. Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M. Hum.**

**NIP. 844100201**

**NIP. 19600926 198603 2001**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**

**Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH., M. Hum.**

**NIP. 19620118 198703 1002**

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ida Budhiati

NIM : 11010114510027

Alamat : Jl. Semeru C/1A Semarang

Dengan ini menyatakan bahwa karya tulis ini murni gagasan dan penelitian yang saya lakukan sendiri dengan bimbingan Promotor dan Co. Promotor. Disertasi ini belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Diponegoro maupun di Perguruan Tinggi lainnya. Naskah disertasi ini juga tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tegas dicantumkan sebagai acuan dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari terdapat ketidakbenaran dalam pernyataan ini saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dari penulisan karya ilmiah ini.

Semarang, ... 2018

Yang membuat pernyataan,

Ida Budhiati

## ABSTRAK

Pemilihan Umum di Indonesia telah dilakukan sebanyak 11 kali sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945. Pelaksanaan setiap Pemilu tersebut mencerminkan karakteristik masing-masing rezim pemerintahan Indonesia. Indikator politik-hukum kepilluan yang berkembang dan berubah seturut pergantian sistem pemerintahan, meliputi: (1) jenis pemilu; (2) sistem pemilu; (3) kelembagaan penyelenggara pemilu; dan (3) sistem pengawasan pemilu. Secara regulasi, perkembangan pengaturan Pemilu dapat dilacak dalam undang-undang kepilluan yang telah berubah sebanyak delapan kali, mulai dari periode 1953 sampai dengan yang terbaru pada 2017. Regulasi-regulasi tersebut merupakan struktur formal yang menjadi penopang terlaksananya Pemilu sejak Indonesia merdeka. Penelitian ini ingin mengkaji dua permasalahan, yaitu: (1) mengapa politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu selalu mengalami perubahan dalam setiap periode dan (2) bagaimana rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu yang berbasis pada nilai-nilai demokrasi.

Kedua masalah tersebut dikaji dengan bertolak pada teori *legal system* dari Lawrence M. Friedman, teori bekerjanya hukum dari Robert B. Seidman dan William J. Chambliss dalam hal pembentukan hukum pemilu, dan teori hukum responsif dalam membedah konsep penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Dengan menggunakan metode pendekatan hermeunetik, penelitian ini memanfaatkan data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menginterpretasi perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis penyelenggara Pemilu yang demokratis.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa arah gerak perubahan jenis, sistem, kelembagaan penyelenggara, dan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengkonfirmasi teori *legal system* bahwa perubahan politik hukum penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari pengaruh substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang eksis di setiap era pemerintahan. Mencermati desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diterapkan saat ini dikaitkan dengan rencana pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada secara serentak tahun 2024, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal. Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu dengan memperhatikan tugas dan wewenang KPU, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, aspek pendanaan Pemilu dan Pilkada, dan aspek pengawasan yang dikembalikan kepada masyarakat serta mentransformasi kelembagaan Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu.

**Kata kunci:** Pemilu, penyelenggara pemilu, politik hukum, demokrasi.

## ABSTRACT

*General Elections in Indonesia been held 11 times since the Proclamation of Independence in 1945. Each election reflects the characteristics of each Indonesian government regime. Political law indicators that develop according to the change of government system, include: (1) type of election; (2) the electoral system; (3) the institution of the Electoral Management Bodies; and (4) electoral supervision model. It can be traced in electoral laws that have changed eight times, starting from Law Number 7 of 1953 on the Election of Constituent Members and Members of the House of Representatives until the most recent of Law Number 7 of 2017 on General Election. These regulations are formal structures that have supported the election since the independence of Indonesia. This research will examine two issues, namely: (1) why the political law of electoral is always changing in each period and (2) how the reconstruction of political law of Electoral Management Bodies based on democratic values.*

*These two problems are examined using the theories from Lawrence M. Friedman, Robert B. Seidman and William J. Chambliss, and responsive legal theory in dissecting the concept of democratic elections. The constructivism paradigm is used to analyze and reconstruct the political law of election managements because of the plurality of legal and political relations of elections in Indonesia. By using hermeunetic approach method, this research utilizes primary data and secondary data which then analyzed qualitatively to interpret the legislation that becomes the juridical foundation of democratic election management.*

*The findings of this study indicate that the direction of changes in the types of systems, organizational systems, managements, and electoral systems in Indonesia since independence to present confirm the legal system theory that political changes in the law of electoral managements are inseparable from the influence of legal substance, legal structure, and legal culture that exists in every era of government. Observing the current institutional design of election managements associated with the implementation of the implementation of elections and regional elections simultaneously in 2024, it is necessary to reconstruct the legal politics of election managements based on ideal democratic values. Reconstruction of political law of election managements with due observance of KPU duties and authorities, institutional arrangements of KPU Provinsi and KPU Kabupaten/Kota, election funding aspects and local election, and monitoring aspects returned to the community and transforming Bawaslu institutions into electoral courts.*

**Keyword:** Election, electoral management body, political law, democracy.

## RINGKASAN

Penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil adalah sebuah keniscayaan demi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan demokratis. Apabila terdapat banyak kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu, maka pemerintahan yang terbentuk berdasarkan hasil Pemilu akan turun tingkat kepercayaan dan mengurangi kredibilitas pemimpinnya.

Dalam rangka mewujudkan Pemilu yang demokratis, adanya penyelenggara Pemilu yang independen merupakan syarat utama yang tidak dapat ditawar lagi. Ditinjau dari sistem ketatanegaraan, kedudukan penyelenggara Pemilu merupakan lembaga negara dengan predikat *constitutional importance*. Namun dalam praktiknya, baik dari aspek regulasi maupun implementasi, masih saja terdapat pasang-surut kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu.

Secara teoritis dikenal tiga model penyelenggara Pemilu, yaitu *independent model*, *government model*, dan *mixed model*. Masing-masing model memiliki kelebihan dan kelemahan. *Pertama*, penyelenggara Pemilu independen memiliki kelebihan tidak terkontaminasi oleh kepentingan politik, hasil pemilu kredibel, dan terpercaya. Kelemahannya, staf tidak memiliki *skill* di bidang birokrasi, tidak memiliki akses politik sehingga berpengaruh pada perencanaan dan pengelolaan anggaran, dan biaya rekrutmen sangat besar. *Kedua*, penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh Pemerintah memiliki ketersediaan staf yang memiliki *skill* di bidang birokrasi, serta anggaran akan tersedia pada setiap cabang pemerintahan. Sedangkan kelemahannya mudah terinfiltrasi kepentingan tertentu, staf



penyelenggara tidak memiliki keahlian di bidang Pemilu, dan data hasil pemilu tersebar pada cabang-cabang pemerintahan. *Ketiga, mixed model* (campuran), menggabungkan antara *independent* dan *government*. Kelemahan masing-masing model dilengkapi sehingga menjadi sebuah kekuatan yaitu terdapat personil independen yang memiliki kapasitas, didukung oleh staf pemerintah yang berpengalaman di bidang teknis administratif, membantu perencanaan dan pengelolaan anggaran, biaya rekrutmen lebih murah, dan data hasil Pemilu dalam satu pengelolaan.

Terdapat dua elemen penting dalam manajemen penyelenggaraan Pemilu, yakni sistem Pemilu dan kelembagaan penyelenggara Pemilu. Sistem Pemilu merupakan mekanisme untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi. Secara umum dikenal tiga model sistem Pemilu, yaitu sistem Pemilu mayoritas-pluralitas (sistem distrik), sistem Pemilu *proportional representation* (perwakilan berimbang), dan sistem pemilihan campuran (*mix electoral system*). Mengacu pada tiga model tersebut, Indonesia menggunakan model *proportional representation*. Untuk menerapkan sistem Pemilu tersebut dibutuhkan beberapa elemen strategis dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu penentuan daerah pemilihan (dapil), teknis pencalonan, metode penandaan surat suara, konversi suara menjadi kursi, dan penetapan calon terpilih.

Sedangkan sistem Pemilu eksekutif, para ahli membedakan ke dalam tiga kelompok besar yaitu sistem pemilihan langsung pluralitas (*popular elected-plurality*), sistem pemilihan langsung mayoritas dua putaran (*popular elected-majority run off*), dan sistem pemilihan tidak langsung (*electoral collage*). Pemilu

Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan UUD NRI 1945 menggunakan *Two Round System*. Metode konversi suara menjadi pasangan calon terpilih ditentukan memperoleh suara 50% *plus* 1 dengan persebaran 20% lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Apabila pasangan calon tidak memenuhi ketentuan tersebut, dilakukan putaran kedua. Pemilu Presiden 2009 berlangsung satu putaran saja. Begitu juga dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 yang ditempuh dengan satu putaran. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2005 sampai dengan 2013 mengadopsi *two round system*, selanjutnya dilakukan perubahan sistem *popular elected-plurality*. Disamping desain sistem Pemilu, Indonesia menghadapi babak baru penataan jadwal Pemilu, yaitu Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, serentak dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dimulai pada tahun 2019, serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serentak nasional yang akan dicapai pada tahun 2024.

Apabila mencermati elemen-elemen di atas, sistem Pemilu merupakan instrumen yang sangat penting dan berimplikasi pada manajemen penyelenggara Pemilu. Dengan kata lain bahwa sistem Pemilu dapat berimplikasi langsung terhadap kerumitan aspek teknis penyelenggaraan Pemilu yang mempengaruhi kualitas proses dan hasil Pemilunya.

Penelitian ini ingin mengkaji dua permasalahan, yaitu: (1) mengapa politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu selalu mengalami perubahan dalam setiap periode dan (2) bagaimana rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu yang berbasis pada nilai-nilai demokrasi.

Kedua masalah tersebut dikaji dengan bertolak pada teori *legal system* dari Lawrence M. Friedman, teori bekerjanya hukum dari Robert B. Seidman dan William J. Chambliss dalam hal pembentukan hukum pemilu, dan teori hukum responsif dalam membedah konsep penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Dengan menggunakan metode pendekatan hermeunetik, penelitian ini memanfaatkan data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menginterpretasi perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis penyelenggara Pemilu yang demokratis.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa arah gerak perubahan jenis, sistem, kelembagaan penyelenggara, dan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengkonfirmasi teori *legal system* bahwa perubahan politik hukum penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari pengaruh substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang eksis di setiap era pemerintahan. Mencermati desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diterapkan saat ini dikaitkan dengan rencana pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada secara serentak tahun 2024, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal. Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu dengan memperhatikan tugas dan wewenang KPU, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, aspek pendanaan Pemilu dan Pilkada, dan aspek pengawasan yang dikembalikan kepada masyarakat serta mentransformasi kelembagaan Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu.

Konsep penyelenggara Pemilu yang mandiri, yaitu penyelenggara Pemilu yang menyelenggarakan tugas dan wewenangnya tidak di bawah institusi lain tetapi semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perlu diketahui, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPU sangat rentan terhadap intervensi kekuatan politik. Berdasarkan hasil penelitian, tuntutan kekuatan sosial atau personal telah berjalan sejak proses pembentukan kerangka hukumnya hingga bekerjanya KPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Salah satu contoh ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi kemandirian KPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan Pasal 9 huruf a yang menyangkut tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan: "menyusun dan menetapkan aturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat." Ketentuan konsultasi ini juga sudah terkandung pada UU sebelumnya, tetapi tidak disertai ketentuan "yang keputusannya bersifat mengikat."

Pemberlakuan ketentuan pasal tersebut telah berpotensi untuk mempengaruhi kemandirian KPU dalam menentukan sebuah kebijakan serta jelas bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Meskipun telah dikoreksi oleh MK melalui Putusan No. 92/PUU-XIV/2016, namun dalam praktik,

kewajiban konsultasi menimbulkan hambatan kelancaran pelaksanaan tugas KPU maupun Bawaslu. Misal, dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2019. Undang-undang No. 7 Tahun 2017, KPU segera menyusun regulasi verifikasi parpol calon peserta Pemilu. Memenuhi kewajiban konsultasi baru menetapkan PKPU No. 11 Tahun 2017 tanggal 18 September 2017, sementara berdasarkan PKPU No. 7 Tahun 2017 yaitu terkait tahapan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden telah ditentukan pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu dilaksanakan tanggal 3 Oktober 2017 sampai 16 Oktober 2017. Dengan demikian, rentang waktu yang dimiliki KPU untuk mempersiapkan pelaksanaan tahapan pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu terlalu sempit. Hal tersebut tentunya akan berakibat pada kurang maksimalnya persiapan yang dimiliki KPU dalam melayani calon peserta Pemilu.

Kebijakan kewajiban konsultasi KPU dalam menyusun pedoman teknis penyelenggaraan Pemilu kepada DPR dan Pemerintah, telah mereduksi sifat kemandirian KPU serta mengurangi kewenangan atributif KPU yang diberikan undang-undang sebagai *self regulatory*. Sudah sepatutnya DPR dan Pemerintah memberikan kepercayaan penuh kepada KPU dalam melaksanakan amanat UUD 1945 dan undang-undang, layaknya percaya kepada lembaga independen lainnya seperti , BPK, BI, MA, MK, KY, KPK, Ombudsman, KPI, dan KIP.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa pengisian jabatan di semua lembaga negara di Indonesia merupakan hasil dari Pemilu, baik yang dipilih secara langsung melalui Pemilu maupun yang dipilih secara tidak langsung yakni melalui

penunjukan yang melibatkan unsur pejabat negara yang dipilih melalui mekanisme Pemilu. Dengan demikian, kedudukan KPU harus diperkuat yaitu melalui regulasi yang dapat memberikan jaminan kemandirian KPU.

Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pelanggaran Pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang, serta dapat menggelar sidang sengketa proses Pemilu.

Kelembagaan Bawaslu pada setiap periode penyelenggaraan Pemilu, selalu mengalami proses perubahan melalui penguatan kelembagaan. Berdasarkan kesadaran kolektif pembentuk undang-undang yakni pentingnya mewujudkan keadilan Pemilu, Bawaslu diperkuat kewenangannya untuk menjalankan fungsi *quasi* peradilan. Konsep demikian dinilai tidak sejalan dengan sistem hukum, karena Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan sekaligus yudisial. Dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu, Bawaslu diberi wewenang untuk menyelesaikan administrasi Pemilu dengan mekanisme transparan dan akuntabel. Apabila peserta Pemilu tidak dapat menerima keputusan Bawaslu dapat mengajukan sengketa kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Kewenangan yang dimiliki Bawaslu saat ini, berpotensi membuat Bawaslu melakukan *abuse of power*. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan setiap tahapan Pemilu dan Pilkada, Bawaslu melakukan pengawasan. Jika terdapat dugaan pelanggaran prosedur, Bawaslu diberi kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi. Di sisi yang lain, apabila peserta Pemilu atau Pemilihan tidak dapat

menerima keputusan KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mengajukan sengketa untuk diperiksa dan diputus oleh Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Putusan Bawaslu dapat terkontaminasi dengan rekomendasi yang pernah diterbitkan atau rekomendasi yang pernah diterbitkan justru dikesampingkan saat menjalankan fungsi quasi peradilan.

Keberadaan Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang menjalankan fungsi pengawasan patut diapresiasi, dalam artian sebagai perwujudan keadilan Pemilu. Namun demikian, pelaksanaan Pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam menjamin pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Faktanya dalam praktik Pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan Pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga pengawas Pemilu tidak dibutuhkan, karena fungsi pengawasan diserahkan kepada masyarakat. Akan tetapi para pembentuk undang-undang Pemilu sejak era Orde Baru sampai sekarang menghendaki keberadaan lembaga pengawas Pemilu yang posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan Pemilu.

Ketiadaan lembaga pengawas Pemilu bukan berarti penyelenggaraan Pemilu di suatu negara tidak berjalan demokratis. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dapat menggunakan desain pengawasan partisipatif yang melibatkan peran serta masyarakat maupun organisasi masyarakat. Bahwa yang menjadikan penyelenggaraan Pemilu demokratis adalah Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang independen, pelibatan warga negara, adanya keadilan Pemilu,

dan penyelenggaraan Pemilu yang berkepastian hukum. Namun demikian, dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, eksistensi kelembagaan Bawaslu masih mendapat kepercayaan dan dipandang efektif dalam mencegah maupun menindak segala kecurangan/pelanggaran Pemilu.

Dalam hal penegakan etika penyelenggara Pemilu, konsep pengadilan etika sebenarnya telah ada sejak diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2003, tetapi keberadaannya hanya bersifat *ad hoc* dan hanya dapat dibentuk oleh KPU. Desain kelembagaan pengadilan etika penyelenggara Pemilu yang demikian tidak memberikan jaminan atas penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Berbeda dengan desain pengadilan etika yang ada saat ini, yang dibentuk permanen dan bukan merupakan bagian dari subjek kode etik penyelenggara Pemilu.

Selama berkiprah, DKPP mempunyai kontribusi dalam mewujudkan integritas penyelenggara Pemilu. Pentingnya menjaga integritas penyelenggara Pemilu, karena integritas merupakan perwujudan dari moral penyelenggara Pemilu. Sebagai implementasi penegakan integritas, penyelenggara Pemilu dihadapkan pada penegakan kode etik penyelenggara Pemilu. Salah satu Prinsip Dasar Etika dan Perilaku penyelenggara Pemilu yang penting bagi penyelenggara Pemilu adalah menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis serta tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya. Maka sebagai penyelenggara pemilu harus tunduk dan patuh pada Penegakan Kode Etik yang



merupakan satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Dengan demikian penegakan kode etik ini diharapkan akan dapat menjaga integritas, kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Sehingga kelembagaan DKPP perlu dipertahankan.

Sampai dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, keberadaan kelembagaan DKPP sebagai pengadilan kode etik penyelenggara Pemilu masih dipertahankan. Ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 merekonstruksi desain penanganan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu menjadi lebih efektif dan efisien, yaitu memberikan kepada KPU dan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan jajarannya di tingkat *ad hoc*. Selain itu, dalam hal pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu tingkat provinsi sampai dengan kabupaten/kota, undang-undang ini memberikan wewenang kepada DKPP untuk dapat membentuk Tim Pemeriksa Daerah di setiap provinsi, dimana sebelumnya pembentukan Tim Pemeriksa Daerah hanya didasarkan pada kebijakan internal DKPP yang diatur dalam peraturan DKPP untuk membantu pelaksanaan tugas DKPP.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa politik hukum Pemilu selalu berubah dari waktu ke waktu karena mengikuti dinamika penerapan sistem pemerintahan yang digunakan pada setiap era pemerintahannya. Pilihan sistem pemerintahan di suatu negara membawa dampak terhadap jenis Pemilu, sistem

Pemilu, dan kelembagaan penyelenggara Pemilu. Dinamika dalam politik internasional dan lokal juga turut mendorong keterlibatan masyarakat sipil dalam mewujudkan Pemilu yang lebih demokratis. Analisis menggunakan teori sibernetika Talcott Parsons menunjukkan bahwa fungsi subsistem budaya yang termanifestasi melalui dorongan masyarakat pasca-Reformasi telah membentuk sub-sub sistem di atasnya untuk mewujudkan Pemilu demokratis. Indikator penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dapat dilihat dari luasnya tingkat partisipasi masyarakat, kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, dan terwujudnya keadilan pemilu. Arah gerak perubahan jenis, sistem, kelembagaan penyelenggara, dan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengkonfirmasi teori *legal system* bahwa perubahan politik hukum penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari pengaruh substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang eksis di setiap era pemerintahan.

Perkembangan dan arah perubahan politik hukum dari periode ke periode, yaitu pada **Era Parlementer** secara kelembagaan menggunakan model *The Government Models of Electoral Management* dengan unsur keanggotaan dari Parpol yang dibentuk di tingkat pusat dan daerah. Sedangkan sistem pengawasannya diserahkan kepada masyarakat sipil. Pada Era Parlementer, stuktur hukum (*legal substance*) dan kultur hukum (*legal culture*) lebih dominan daripada substansi hukum (*legal substance*). Pada era **Pemerintahan Orde Lama (Demokrasi Parlementer)** secara kelembagaan menggunakan model *The Government Models of Electoral Management* dengan unsur keanggotaan terdiri

dari Parpol yang ada di Parlemen yang dibentuk di tingkat pusat dan daerah. Sistem pengawasannya diserahkan kepada masyarakat sipil. Namun Pemilu tahun 1960 tidak terselenggara karena diterbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sehingga UU No. 7 Tahun 1953 tidak dapat digunakan sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu. Substansi hukum (*legal substance*) dan kultur hukum (*legal culture*) sudah memadai, namun kondisi struktur hukum (*legal structure*) membuat Pemilu batal dilaksanakan. Pada **Era Pemerintahan Orde Baru** menggunakan model kelembagaan *The Government Models of Electoral Management* dengan keanggotaan dari unsur Pemerintah yang dibentuk di tingkat pusat dan daerah. Akan tetapi sistem pengawasan yang diterapkan menggunakan pengawasan internal (Panwaslak) yang terdiri dari unsur Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer dengan keputusan akhir di tangan Presiden. Substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*) tidak memadai karena di bawah pengaruh rezim otoriter. Pada **Era Reformasi sebelum perubahan UUD 1945** secara kelembagaan menggunakan model *The Mixed Models of Electoral Management* dengan unsur keanggotaan Pemerintah dan perwakilan partai politik peserta Pemilu yang dibentuk di tingkatan pusat sampai daerah. Pengawasan dilakukan oleh Panwaslu yang terdiri dari hakim, unsur perguruan tinggi, dan unsur masyarakat. Substansi hukum (*legal substance*) dan struktur hukum (*legal structure*) belum memadai untuk penyelenggaraan Pemilu yang demokratis karena masih dalam masa transisi dari otoritarian Orde Baru ke Reformasi, namun kultur hukum (*legal culture*) telah mendukung terselenggaranya Pemilu demokratis. Sedangkan **setelah perubahan UUD 1945**

menggunakan desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang memberikan wewenang kepada KPU sebagai regulator sekaligus pelaksana teknis, Bawaslu mengawasi tahapan Pemilu, dan DKPP sebagai penegak kode etik penyelenggara Pemilu. Model penyelenggara Pemilu setelah perubahan UUD 1945 menganut model *The Independent Models of Electoral Management* dengan unsur keanggotaan masyarakat yang dibentuk di tingkatan pusat dan daerah. Model sistem pengawasan dalam Pemilu tahun 2004 adalah Panwaslu yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, tokoh masyarakat, dan pers. Sedangkan Pemilu tahun 2009 sampai dengan 2014 adalah Bawaslu yang keanggotaannya berasal dari masyarakat sipil. Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan sekaligus quasi peradilan. Substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*) mulai bersinergi untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis.

Selanjutnya disertasi ini mencoba merekonstruksi politik hukum penyelenggara pemilu. **Pertama**, dalam rangka memperkuat kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu, dilakukan penataan kembali wewenang KPU dalam menyusun peraturan tentang pedoman teknis tahapan Pemilu yang bebas dari intervensi lembaga politik. Mencermati kedudukan KPU dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, KPU sebagai lembaga negara independen yang memiliki sifat *self regulatory body*, artinya dapat mengatur dirinya sendiri sepanjang aturan berkaitan dengan kewenangannya. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 mengatur pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dengan demikian KPU memiliki

kewajiban untuk menjalankan wewenangnya sebagai *self regulatory body* dalam menyusun aturan pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Konsepsi mekanisme konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dapat diubah dengan mekanisme *toetsingsrecht*. Kedua mekanisme tersebut pada dasarnya sama, yaitu sebagai implementasi dari prinsip *check and balance* dalam penyelenggaraan negara, hanya saja untuk mekanisme konsultasi lebih bersifat politis, sementara mekanisme *toetsingsrecht* berdasar pada hukum. **Kedua**, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota baik dari sisi keanggotaan, pola rekrutmen KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan *supporting system* di lingkungan Sekretariat Jenderal melalui kebijakan alih status dan merit sistem. Uraian tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu secara umum sama, namun tidak nampak perbedaan spesifik yang menunjukkan perbedaan dari aspek ruang lingkup yang menunjang penguatan kelembagaan demokrasi. Jumlah keanggotaan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota se-Indonesia telah mengalami perubahan dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, dan wilayah administrasi pemerintahan. Namun ketentuan tersebut, belum sejalan dengan kebijakan penataan jadwal Pemilu dan Pilkada serentak. Implementasi ketentuan tersebut, dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan Pemilu. Memperhatikan desain Pemilu dan Pilkada serentak, pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota dilakukan menjelang penyelenggaraan

tahapan Pemilu dan Pilkada. Sedangkan sekretariatnya tetap permanen untuk menjalankan fungsi dokumentasi, kearsipan, pelayanan informasi Pemilu, dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Demikian pula pengisian anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada Provinsi DKI Jakarta tidak dibentuk pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota. Kota dan Kabupaten di Provinsi DKI Jakarta merupakan wilayah administrasi dipimpin oleh Wali Kota/Bupati yang pengisian jabatannya diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sedangkan pada Provinsi DIY, sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Meskipun sistem pemilihan gubernur dan wakil gubernur di DIY berbeda dengan provinsi lain, namun pengisian keanggotaan KPU Provinsi DIY perlu dipertahankan sebagaimana ketentuan undang-undang yang berlaku saat ini. Kebijakan ini dipertahankan dengan pertimbangan bahwa KPU Provinsi memiliki peran strategis untuk melaksanakan program KPU yang berkelanjutan dan menjalankan fungsi kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota. **Ketiga**, aspek pendanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Memperhatikan agenda penyelenggaraan Pemilu nasional dan Pilkada dilaksanakan secara serentak, maka biaya penyelenggaraan Pilkada yang sampai dengan saat ini berasal dari APBD, sebaiknya di bebaskan pada APBN. Bahwa biaya penyelenggaraan Pilkada yang berasal dari APBD berpotensi mempengaruhi independensi penyelenggara Pemilu.

Memperhatikan skema pembahasan anggaran yang terdiri dari; Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan anggaran, Sekretaris Daerah sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), DPRD yang memiliki fungsi anggaran, dan lembaga penyelenggara Pemilu dalam hal ini sebagai kuasa pengguna anggaran. Penyelenggara Pemilu seringkali terkendala dengan penentuan anggaran Pilkada karena bergantung pada persetujuan kepala daerah yang juga merupakan calon *incumbent*, serta partai politik pendukungnya di DPRD. **Keempat**, aspek pengawasan. Salah satu parameter terselenggaranya Pemilu yang demokratis adalah adanya partisipasi masyarakat. Desain sistem pengawasan saat ini melalui pelembagaan badan pengawas menjadikan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu kurang maksimal, meskipun Bawaslu telah berupaya membangun partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan. Namun, masyarakat secara personal maupun kelompok belum terfasilitasi untuk melakukan fungsi pengawasan. Melalui penelitian disertasi ini, kedepan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu sebaiknya diserahkan kepada masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam kerangka mewujudkan Pemilu yang demokratis. Ketiadaan lembaga pengawas Pemilu bukan berarti penyelenggaraan Pemilu di suatu negara tidak berjalan demokratis. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dapat menggunakan desain pengawasan partisipatif yang melibatkan peran serta masyarakat maupun organisasi masyarakat. Bentuk pengawasan partisipatif dapat dilakukan dengan penyediaan dana pengawasan penyelenggaraan Pemilu oleh negara kepada kelompok-kelompok masyarakat maupun organisasi masyarakat yang telah diakreditasi oleh KPU. Selain itu, dapat dilakukan dengan

memperluas akses ruang bagi masyarakat untuk melaporkan setiap pelanggaran/kecurangan Pemilu.

Jika pengawasan telah dikembalikan kepada masyarakat, maka Bawaslu ditransformasi menjadi pengadilan Pemilu. Pengadilan Pemilu merupakan lembaga independen yang berkedudukan di tingkat pusat dan provinsi. Unsur keanggotaan Pengadilan Pemilu ditingkat pusat berjumlah sembilan orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier yang ditunjuk oleh MA, dan enam orang tokoh masyarakat yang komposisinya tiga orang usulan DPR dan tiga orang diusulkan oleh Pemerintah. Sedangkan Pengadilan Pemilu tingkat Provinsi beranggotakan tujuh orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi, dan empat orang tokoh masyarakat yang dibentuk oleh Pengadilan Pemilu pusat. Mekanisme penanganan perkara pada tingkat pertama akan dilakukan oleh Pengadilan Pemilu Provinsi, sementara pada Pengadilan Pemilu pusat berperan sebagai pengadilan banding terhadap putusan Pengadilan Pemilu provinsi. Sedangkan tingkat kasasi terhadap perkara pelanggaran proses Pemilu diserahkan kepada MA. Apabila terdapat pelanggaran kode etik oleh hakim pengadilan Pemilu, maka diperiksa dan diputus oleh DKPP.



## SUMMARY

The holding of a fair election is a necessity for a democratic government. If there are a lot of fraud in managing the elections, then the government formed through the election will lower the level of public trust and reduce the credibility of its leadership.

In order to realize democratic elections, the existence of independent electoral management body is a major requirement that cannot be negotiable. Based on the Indonesian constitutional system, the position of Electoral Management Body is a state institution with predicate constitutional importance. However, both from the aspect of regulation and implementation, there is still found flux and reflux regarding the independence of Electoral Management Body.

Theoretically it is known the three models of electoral management, namely independent model, government model, and the mixed model. Each model has advantages and disadvantages. First, the independent model has the advantages of being not contaminated by political interests, credible election results, and reliable. The disadvantage is that staff have no bureaucratic skills, no political access, which has an effect on budget planning and management, and also the cost of recruitment is huge. Second, the implementation of elections conducted by the Government has the availability of staff who have skill in the field of bureaucracy, and the budget will be available at every branch of government. While the weaknesses are easily infiltrated by certain interests, the

organizing staff does not have election expertise, and election data is spread over branches of government. Third, mixed model, combining between independent and government. The weaknesses of each model are complemented so that it becomes a strength that there is independent personnel who have the capacity, supported by experienced government staff in administration, assisting planning and budget management, cheaper recruitment cost, and a single management of electoral data.

There are two important elements during the implementation of elections: the electoral system and the structure of electoral management body. The electoral system is a mechanism for converting votes into seats. In General, there are three models of electoral systems, namely plurality-majority electoral system (district system), proportional representation, and mix electoral system. Referring to the three models, Indonesia uses a proportional representation model. To implement the electoral system, several strategic elements in the election are needed, namely the determination of electoral districts, the candidacy technique,, the method of voting, the conversion of votes into seats, and the determination of the elected candidates.

Meanwhile, for executive electoral systems, there are three models, namely the popular elected-plurality system, the popular elected-majority runoff system, and the electoral collage system. The election of President and Vice President based on the Constitution 1945 uses Two-Round System. The method of converting votes to be selected candidates is determined to win 50%-plus-one votes with a distribution of 20% more than half the number of provinces in Indonesia. If

the candidates do not meet the requirement, a second round is held. The 2009 Presidential Election lasted only one round. Likewise with the 2014 Presidential and Vice Presidential elections taken with only one round. Similarly, in the implementation of the regional election in 2005 to 2013 which adopted two-round system, then changes made into popular elected-plurality system. In addition to the design of the electoral system, Indonesia faces a new round of electoral schedule, namely the election of members of the DPR, DPD, DPRD, simultaneously in conjunction with the Presidential and Vice Presidential election starting in 2019, as well as simultaneous election of Governor, Regent and Mayor nationwide which will be achieved in 2024.

Looking at the elements above, the electoral system and the arrangement of election schedules is very important instrument and has implications for the management of Electoral Management Bodies (EMB). In other words, the election system and the arrangement of election schedules can have direct implications on the complexity of the technical aspects of elections that affect the quality of electoral processes and outcomes.

This research will examine two issues, namely: (1) why the political law of electoral is always changing in each period and (2) how the reconstruction of political law of Electoral Management Bodies based on democratic values.

These two problems are examined using the theories from Lawrence M. Friedman, Robert B. Seidman and William J. Chambliss, and responsive legal theory in dissecting the concept of democratic elections. The constructivism paradigm is used to analyze and reconstruct the political law of election

managements because of the plurality of legal and political relations of elections in Indonesia. By using hermeunetic approach method, this research utilizes primary data and secondary data which then analyzed qualitatively to interpret the legislation that becomes the juridical foundation of democratic election management.

The findings of this study indicate that the direction of changes in the types of systems, organizational systems, managements, and electoral systems in Indonesia since independence to present confirm the legal system theory that political changes in the law of electoral managements are inseparable from the influence of legal substance, legal structure, and legal culture that exists in every era of government. Observing the current institutional design of election managements associated with the implementation of the implementation of elections and regional elections simultaneously in 2024, it is necessary to reconstruct the legal politics of election managements based on ideal democratic values. Reconstruction of political law of election managements with due observance of KPU duties and authorities, institutional arrangements of KPU Provinsi and KPU Kabupaten/Kota, election funding aspects and local election, and monitoring aspects returned to the community and transforming Bawaslu institutions into electoral courts.

The concept of an independent electoral management body is the Electoral Management Bodies that carries out its duties and authorities not below other institutions but solely in accordance to the laws and regulations. In carrying out its duties and authorities KPU is very vulnerable from political power intervention.

The intervention of political power has been running since the process of forming its legal framework until the work of KPU in carrying out its duties and authorities.

One example of the provisions of legislation that tries to influence the independence of the KPU in carrying out its duties and authority is the Law Number 8 of 2015 on the Second Amendment to Law Number 1 of 2014 about the Election of Governors, Regents and Mayors. In Article 9 Letter a concerning the duties and authorities of the KPU in managing the elections: "drafting and stipulating KPU's rules and technical guidelines for every election stage must have consulted with the House Member (DPR) and also the government in hearing forums which decisions are binding." The provisions of this consultation have also been mentioned in the previous law, but not accompanied with the provisions of "which decisions are binding."

The enforcement of the provisions of such article has the potential to influence the independence of the KPU in determining a policy and clearly contradictory to Article 22E Paragraph (5) of the 1945 Constitution. Although it has been corrected by the Constitutional Court through Decision Number 23/2002. 92/PUU-XIV/2016, but in practice, the obligation of consultation makes barriers to KPU and Bawaslu in carrying out its duties. For instant, in the election of DPR, DPD, and DPRD members in 2019. In Law Number 7 of 2017, KPU should immediately formulate the verification regulation of political parties of candidates for the General Election. To fulfill the new obligation of consultancy so that KPU stipulated PKPU Number 11 of 2017 dated September 18th 2017,

while based on PKPU Number 7 of 2017 related to the stages of General Election of DPR, DPD, and DPRD member as well as the President and Vice President has been determined the registration of political parties of candidates held on October 3rd 2017 to October 16th 2017. Thus, the time range of KPU to prepare the implementation of registration for political parties as the candidates for election are too short. This will inevitably result in the lack of maximum preparation of KPU in serving candidates for the election.

The KPU's consultation policy in drafting technical guidelines for the implementation of General Elections to the Parliament and Government has reduced the independence of KPU and reduced the attributive authority of KPU granted by law as self regulatory. The DPR and the Government should give full trust to KPU in implementing the mandate of the 1945 Constitution and its following acts, just like trusting other independent institutions such as BPK, BI, MA, MK, KY, KPK, Ombudsman, KPI and KIP.

As it is known that the filling of positions in all state institutions in Indonesia are the result of election, whether elected directly through election or indirectly appointed by involving the elements of state officials who are elected through election mechanism. Therefore, the position of KPU should be strengthened through regulation that can provide guarantees towards the independence of KPU.

Bawaslu as part of the electoral management bodies in charge of supervising the implementation of elections and has the authority such as overseeing the implementation stages of the elections, received reports of alleged

administrative infringement and to follow up the findings or reports to other relevant authorities, as well as to hold a trial dispute of electoral process.

Bawaslu in every election period always undergoes a process of change through institutional strengthening. Based on the importance of electoral justice, Bawaslu is strengthened its authority to perform quasi-judicial functions. Such concept is deemed inconsistent with the legal system because Bawaslu exercises both supervisory and judicial functions. Dealing with settlement of electoral administration disputes, Bawaslu is authorized to complete cases with transparent and accountable mechanisms. If the election participants cannot accept the decision of Bawaslu, they may file a dispute to the State Administrative High Court (PT TUN).

Within the authority owned by Bawaslu, Bawaslu potentially can do abuse of power. For instant, in each stage of Local Election, Bawaslu hold supervision. If there are alleged infringement of the procedure, Bawaslu is authorized to issue a recommendation. On the other hand, if the participants of Elections can not accept the decision of KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, they may file a dispute to be examined and decided by Bawaslu / Bawaslu Provinsi / Kabupaten / Kota. Bawaslu's verdict can be contaminated with recommendations that have been have been issued while performing the function of quasi judiciary.

The existence of Bawaslu in the implementation of the General Election in Indonesia which performs the supervisory function should be appreciated in the sense the realization of electoral justice. Nevertheless, the democratic elections do not require the existence of Election Supervisory Board bodies for both national

level, provincial and district/city levels in ensuring a fair elections. In fact, in electoral practice in countries with experience of democratic elections, the existence of electoral supervisory bodies is not required, since the function of electoral supervision given to public. However, the electoral lawmakers since the New Order Era until now are willing the existence of Bawaslu whose positions and roles are considered as strategic in the effort to supervise the implementation of the General Elections.

The absence of election supervisory institutions does not mean that the implementation of elections in a country is not democratic. Supervision upon the implementation of elections may use a participatory design that involves the participation of communities and community organizations. That one makes the implementation of a democratic elections is that the elections are organized by independent institutions, the involvement of citizen, electoral justice, and the holding of law-abiding elections. However, with the issuance of Law Number 7 of 2017 on General Election, the existence of Bawaslu still gained trust and considered effective in preventing and taking action against all election fraud/administrative infringement.

In regard to the enforcement of code of ethic for Electoral Management Bodies, the existence of the ethics courts has actually existed since the Law Number 12 of 2003, but its existence was still adhoc and can only be established by KPU. This institutional design of such ethics court does not provide guarantees to handle the infringement of code of ethics of Electoral Management Bodies. In



contrast to the present ethical court design, which is formed permanently and not becoming part of the subject of code of conduct of Electoral Management Bodies.

During its work, DKPP has contributed in realizing the integrity of Electoral Management Bodies. The importance of maintaining the integrity of Electoral Management Bodies, because integrity is a manifestation of the morality of the Electoral Management Bodies. As the implementation of integrity enforcement, Electoral Management Bodies are faced with the enforcement of code of ethics. One of the basic principles of code of ethics and behaviour of Electoral Management Bodies is how important to maintain the neutrality, impartiality and principles of honest, fair and democratic elections as well as do not involving personal or family interests in all duties, authorities, and its responsibilities. Therefore, they must obey and adhered to the enforcement of the code of ethics which a unity of moral, ethical and philosophical norms which guides the behavior of eElectoral Management Bodies of what to be prohibited, appropriate or inappropriate in every actions and speeches. Hence, the enforcement of code of ethics is expected to maintain the integrity, independence and credibility of Electoral Management Bodies so that DKPP as an institution need to be maintained.

Since the issuance of Law Number 7 Year of 2017 on General Election, the existence of DKPP as a court of ethics of Electoral Management Bodies is still maintained. The provision of Law Number 7 Year of 2017 reconstructs the design of how to handling the infringement of code of ethics of Electoral Management Bodies to be more effective and efficient, i.e to provide KPU and Bawaslu at the

regional / city levels to examine the alleged infringement of code of ethics conducted by ad hoc level. In addition, in case of alleged infringement of ethical codes of election conducted by provincial and regional level, this law authorizes DKPP to establish a Regional Judges Team (Tim Pemeriksa Daerah or abbreviated as TPD) in each province, where previously the establishment of TPD is based solely on internal policy of DKPP which is regulated in DKPP regulations to assist the implementation of DKPP's duties.

Based on the above description it can be seen that the political law of the General Election always changes from time to time because it follows the dynamics of the application of government system used in every era of government. The dynamics of international and local politics also contributed to the involvement of civil society in the realization of more democratic elections. The analysis using Talcott Parsons cybernetics theory shows that the function of cultural subsystem manifested through the post-Reformasi community push has formed sub-systems on it to realize democratic elections. Democratic electoral indicators can be seen from the extent of community participation, legal certainty, independent election management bodies, and the realization of electoral justice. The direction of movement of the type, system, institutional and election surveillance system in Indonesia since independence to date confirm the theory of the legal system that the political change of electoral law is inseparable from the influence of legal substance, legal structure and legal culture that exist in every era of government .

The development and direction of legal political change from period to period, namely in the Parliamentary Era by institutional model of The Government Models of Electoral Management with elements of membership of Political Parties formed at the central and regional levels. While the supervision system submitted to civil society. In the Parliamentary Era, legal substance and legal culture are more dominant than legal substance. In the era of Old Order Government (Parliamentary Democracy) institutionally used the Government Models of Electoral Management model with membership elements consisting of Political Parties in Parliament established at the central and regional levels. The monitoring system is left to civil society. But the 1960 election was not held due to the issuance of Presidential Decree on 5 July 1959 so that Law no. 7 of 1953 can not be used as the basis for the holding of elections. In the New Order Government Era used the institutional model of The Government Models of Electoral Management with membership of Government elements established at the central and regional levels. However, the supervisory system adopted uses internal supervision (Panwaslak) consisting of elements of the Attorney General and the civil and military bureaucracy with the final decision in the hands of the President. Legal substance, legal structure and legal culture are inadequate because under the influence of authoritarian regimes. In the Reform Era prior to the amendment of the 1945 Constitution institutionally uses the Mixed Models of Electoral Management model with elements of Government membership and representation of political parties participating in General Election established at the central to regional levels. Supervision conducted by Panwaslu consisting of

judges, elements of universities, and elements of society. Legal substance and legal structure are not sufficient for democratic elections because they are still in transition from authoritarian New Order to Reformation, but legal culture has supported the implementation of democratic elections. Whereas after the amendment of the 1945 Constitution using the institutional design of Electoral Management Bodies who give authority to the KPU as regulator as well as technical implementer, Bawaslu oversees the election stages, and DKPP as the enforcers of the code of conduct of Electoral Management Bodies. The model of the organizing of the General Election after the amendment of the 1945 Constitution embraces the model of Independent Models of Electoral Management with elements of community membership established at the central and regional levels. The model of supervision system in the 2004 General Election is Panwaslu whose membership consists of elements of police, public figures, and the press. While the elections in 2009 until 2014 is Bawaslu whose membership comes from civil society. Bawaslu performs supervisory and quasi-judicial functions. Legal substance, legal structure, and legal culture begin to synergize to create democratic elections.

Furthermore, this dissertation is trying to reconstruct the political of law of Electoral Management Bodies. **Firstly**, in order to strengthen the independence of the Electoral Management Bodies, a reorganization of the KPU's authority in drafting regulations on technical guidelines for electoral stages free from the intervention of political institutions. Observing the position of the KPU in the constitutional structure in Indonesia, KPU as an independent state institution that

has the nature of self regulatory body, meaning it can regulate itself as long as the rules relating to the authority. Article 22E Paragraph (5) of the 1945 Constitution regulates general elections organized by a national election commission that is national, permanent, and independent thus KPU has the duty to exercise its authority as a self regulatory body in drafting the rules of electoral implementation in Indonesia. Conceptions of DPR and Government consultation mechanisms can be changed by toetsingsrecht mechanism. The two mechanisms are essentially the same, ie as the implementation of the principle of checks and balances in state administrations, only for more political consultation mechanisms, while the toetsingsrecht mechanism is based on the law. **Second**, institutional arrangement of Provincial KPU and Regency/Municipal KPU both from membership side, recruitment pattern and supporting system within Secretariat General through policy of status transfer and system merit. Description of duties, authorities, and obligations of Provincial KPU and Regency/City KPU as stipulated in Law no. 15 of 2011 and Law no. 7 of 2017 is generally the same, but there is no specific difference showing the differences in the scope aspects that support the strengthening of democratic institutions. The total membership of the Provincial KPU, Regency/City KPU, and Provincial Bawaslu, Bawaslu of Regencies / Municipalities in Indonesia have changed with regard to the population, the size of the territory, and the administrative area of the government. However, these provisions, not in line with the policy of arranging elections and elections schedule simultaneously. Implementation of these provisions, in practical level, leads to inefficiencies in the management of elections. Taking into

account the design of elections and elections simultaneously, charging the membership of Regency/Municipal KPU conducted before the election and elections stages. While the secretariat remains permanent to perform documentation, archival, election information service functions, and updating of sustainable voter data. Similarly, charging members of the Regency / City KPU in DKI Jakarta Province and the Special Province of Yogyakarta. In DKI Jakarta Province, there is no district / city government. City and Regency in DKI Jakarta Province shall be administrative area headed by Mayor/Regent whose filling position is appointed by the Governor on the consideration of DKI Jakarta Provincial DPRD from eligible civil servants. While in Yogyakarta Province, according to Law No. 13 of 2012 on Special Privileges of Special Region of Yogyakarta, Governor is enthroned as Sultan Hamengku Buwono and Vice Governor entitled as Duke of Paku Alam. Although the election system of governor and deputy governor in DIY is different from other provinces, but the membership of the Provincial KPU of DIY must be maintained as the provisions of current law. This policy is maintained with the consideration that the Provincial KPU has a strategic role to implement the ongoing KPU program and to exercise control over the Regency / City KPU. **Third**, the funding aspect of the election and elections. Taking into account the agenda of the implementation of national elections and local elections conducted simultaneously, the cost of organizing the elections to date comes from the budget, should be charged to the state budget. That the cost of organizing Regional Head Election from APBD has the potential to affect the independence of Electoral Management Bodies. Pay attention to the

budget discussion scheme consisting of; Head of Region as the holder of budgetary power, Regional Secretary as Regional Finance Manager (PPKD), DPRD having budget function, and Electoral Management Bodies in this case as the power of budget user. Electoral Management Bodies are often constrained by the determination of electoral budgets because they depend on the approval of the head of the region who is also the incumbent candidate, as well as the supporting political parties in the DPRD. **Fourth**, supervision aspects. One of the parameters of the implementation of democratic elections is the participation of the community. The design of the current supervisory system through the institutionalization of the regulatory body makes the participation of the public in the implementation of the General Elections less than optimal, although Bawaslu has sought to build community participation in the supervision. However, the community personally and in groups have not been facilitated to perform the supervisory function. Through this dissertation research, the future supervision on the implementation of General Election should be left to the community as a form of community participation in the framework of realizing democratic elections. The absence of election supervisory institutions does not mean that the implementation of elections in a country is not democratic. Supervision over the conduct of elections may use a participatory oversight design that involves the participation of communities and community organizations. The form of participative oversight can be done by providing funding for the supervision of the election by the state to the community groups and community organizations that have been accredited by the KPU. In addition, it can be done by expanding the

space access for the community to report any violation / fraud election.

If supervision has been returned to the community, then Bawaslu is transformed into an electoral court. Election Court is an independent institution based in central and provincial level. The election members of the Central Election Court are nine members consisting of three career judges appointed by the Supreme Court, and six prominent public figures composed of three DPR proposals and three proposals by the Government. The Provincial Election Court consists of seven persons composed of three career judges in the high court, and four public figures formed by the Central Electoral Court. The first case handling mechanism will be conducted by the Provincial Election Court, while the Central Election Court acts as an appeals court against the decision of the provincial Election Court. While the level of appeal against cases of election process violations handed over to the Supreme Court. If there is a violation of the code of ethics by an election court judge, then it is reviewed and disconnected by DKPP.



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah penulis dapat merampungkan penelitian berjudul Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia. Penulisan naskah penelitian disertasi ini disusun dalam rangka penyusunan Disertasi yang menjadi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang.

Penulis menyadari penyusunan naskah penelitian disertasi ini masih terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki, untuk itu dengan rendah hati penulis mengharapkan masukan, koreksi dan saran kepada tim penguji untuk dilakukan penyempurnaan.

Dalam penyusunan Naskah Penelitian Disertasi ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Yth. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., SU. selaku Promotor, Yth. Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M. Hum. selaku Co. Promotor, yang berkenan memberi bimbingan, arahan dan masukan bagi tersusunnya Naskah Penelitian Disertasi. Penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

- Yth. Rektor Universitas Diponegoro, Semarang;
- Yth. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang;
- Yth. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang; dan

- Semua pihak yang telah membantu kegiatan penelitian, atas perhatian, perkenan dan bantuan yang telah diberikan hingga tersusunnya Naskah Penelitian Disertasi ini.

Penulis berharap mendapat bimbingan, arahan dan catatan perbaikan dari tim penguji agar hasil penelitian ini dapat disajikan dalam disertasi.

Semarang, 2018

Ida Budhiati

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Pernyataan Orisinalitas.....	iii
Abstrak.....	iv
Abstract.....	v
Ringkasan.....	vi
Summary.....	xxiii
Kata Pengantar.....	xxxix
Daftar Isi.....	xli
Glossary.....	xlvi
Daftar Singkatan.....	1
Daftar Tabel.....	lv
Daftar Ragaan.....	lvii
I. Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Fokus Studi dan Permasalahan .....	14
1. Fokus Studi .....	14
2. Permasalahan .....	16
C. Kerangka Pemikiran.....	16
D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian.....	18
E. Proses Penelitian.....	19

1. Paradigma Penelitian.....	19
2. Pendekatan Penelitian.....	21
3. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data.....	21
4. Teknik Pengecekan Keabsahan Data.....	24
5. Analisis Data.....	25
F. Sistematika Penulisan.....	26
G. Orisinalitas Penelitian.....	28
II. Konsep Politik Hukum Penyelenggara Pemilu Demokratis.....	38
A. Konsep Demokrasi.....	38
B. Konsep Negara Hukum .....	43
C. Konsep Politik Hukum Pemilu.....	48
D. Konsep Penyelenggara Pemilu Demokratis.....	51
E. Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara.....	57
1. Penyelenggara Pemilu di Australia.....	58
2. Penyelenggara Pemilu di Perancis.....	63
3. Penyelenggara Pemilu di India.....	67
4. Penyelenggara Pemilu di Filipina.....	69
5. Penyelenggara Pemilu di Afrika Selatan.....	72
6. Penyelenggara Pemilu di Amerika Serikat.....	75
7. Penyelenggara Pemilu di Venezuela.....	79
8. Penyelenggara Pemilu di Mexico .....	81
9. Penyelenggara Pemilu di Ecuador .....	85
10. Komparasi Model Penyelenggara Pemilu di Indonesia.....	108

F. Teori Bekerjanya Hukum dari Robert B. Siedman dan William J. Chambliss dalam Pembentukan Hukum Pemilu.....	112
G. Teori Hukum Responsif dalam Konsep Penyelenggara Pemilu yang Demokratis.....	117
H. Struktur Hukum Pemilu dalam Kerangka Teori Siberetik.....	121
III. Politik Hukum Perundang-Undangan Penyelenggara Pemilu.....	127
A. Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia.....	127
B. Kedudukan Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan.....	129
C. Sejarah Penyelenggara Pemilu di Indonesia.....	135
1. Era Parlementer (1945-1958).....	136
a. Politik Hukum.....	136
b. Model Penyelenggara Pemilu.....	142
2. Era Orde Lama (1959-1966).....	148
a. Politik Hukum.....	148
b. Model Penyelenggara Pemilu.....	149
3. Era Orde Baru (1967-1998).....	152
a. Politik Hukum.....	152
b. Model Penyelenggara Pemilu.....	156
4. Era Reformasi Tahun 1999.....	163
a. Politik Hukum.....	163
b. Model Penyelenggara.....	166
5. Era Reformasi Tahun 2001-Sekarang.....	173
a. Politik Hukum.....	173

b. Model Penyelenggara Pemilu.....	197
D. Analisis Dinamika Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia Era Parlementer Sampai Sekarang.....	212
IV. Kerangka Hukum Penyelenggara Pemilu Demokratis.....	218
A. Sistem Pemilu di Indonesia.....	222
B. Struktur Kelembagaan Penyelenggara Pemilu.....	230
1. Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	236
a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota.....	240
b. Pola Rekrutmen Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.....	256
c. Tugas dan Wewenang Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.....	264
d. Pola Rekrutmen Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.....	268
2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).....	272
a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.....	274
b. Pola Rekrutmen Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.....	279
c. Tugas dan Wewenang Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, dan Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota.....	289

d. Pola Rekrutmen Sekretariat Jenderal Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, dan Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota.....	290
3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).....	291
a. Tugas dan Wewenang DKPP.....	292
b. Pola Rekrutmen Anggota DKPP.....	294
c. Sekretariat DKPP.....	295
C. Peran Penyelenggara Pemilu dalam Mewujudkan Pemilu yang Menjamin Demokrasi Substansial.....	297
1. KPU sebagai Lembaga Regulator.....	303
2. Bawaslu dalam Menegakkan Keadilan Pemilu.....	309
3. DKPP dalam Mewujudkan Penyelenggara Pemilu yang Independen dan Berintegritas.....	312
D. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis.....	318
E. Analisis Peran Penyelenggara Pemilu dan Mahkamah Konstitusi dalam Kerangka Penguatan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu....	343
V. Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu yang Demokratis..	350
A. Konstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu.....	353
1. Kelembagaan KPU.....	353
2 Bawaslu dan Perwujudan Pengawasan Partisipatif.....	357
3. DKPP Sebagai Penjaga Integritas Penyelenggara Pemilu.....	360
B. Rekonstruksi Penyelenggara Pemilu.....	362

1. Penguatan Kelembagaan KPU.....	368
2. Transformasi Bawaslu menjadi Pengadilan Pemilu.....	370
3. Penguatan Kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).....	372
VI. Simpulan dan Rekomendasi.....	377
A. Simpulan.....	377
B. Implikasi Teoritik.....	387
C. Implikasi Praktis.....	387
D. Rekomendasi.....	390
E. <i>Postscriptum</i> .....	391
Daftar Pustaka.....	394
Daftar Indeks.....	413



## GLOSSARY

- Auxiliary state`s organ* : lembaga negara penunjang yang dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- Bilangan Pembagi Pemilih : bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah seluruh partai politik dan suarasa calon dengan jumlah kursi di tiap daerah pemilihan, untuk menentukan jumlah perolehan kursi masing-masing partai politik setiap daerah pemilihan di provinsi atau kabupaten/kota induk dan provinsi atau kabupaten/kota pemekaran.
- Constitutional Importance  
Organs* : lembaga negara yang dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- Electoral Threshold* : syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya.
- Ex-officio* : jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.

- Pantarlh : petugas yang dibentuk oleh PPS atau PPLN untuk melakukan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih.
- Pemilih : Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
- Pemilu : sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Penyelenggara Pemilu : lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota secara demokratis.

Pilkada : Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*Primary Constitutional Organs* : lembaga negara utama yang dibentuk menjalankann tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sistem Merit : kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

## DAFTAR SINGKATAN

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AEC	<i>Australian Electoral Commission</i>
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
Banwaslu	Badan Pengawas Pemilu
BP	Badan Pekerja
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
BPUPKI	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CNE	<i>Cansejo Nacional Electoral</i>
COMELEC	<i>The Commission on Election</i>
Dapil	Daerah Pemilihan
DCS	Daftar Caleg Sementara
DK	Dewan Kehormatan
DKPP	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum
DPA	Dewan Pertimbangan Agung
DPC	Dewan Perwakilan Cabang
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPP	Dewan Perwakilan Pusat
DPR GR	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong

DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUHAM	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
DUHAM	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
EAC	<i>Electoral Assistance Commission</i>
ECI	<i>Election Commission of India</i>
FEC	<i>Federal Election Commission</i>
FPTP	<i>First Past The Post</i>
Gerindra	Gerakan Indonesia Raya
Golkar	Golongan Karya
Hak Sipil	Hak Sipil Politik
HAM	Hak Asasi Manusia
Hanura	Hati Nurani Rakyat
HAVA	<i>Help America Vote Act</i>
IEC	<i>Independent Electoral Commission</i>
KB	Kebangkitan Bangsa
KKI	Kesatuan Kebangsaan Indonesia
KNIP	Komite Nasional Indonesia Pusat
KPPS	Kelompok P Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPSLN	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
LPU	Lembaga Pemilihan Umum

LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MMP	<i>Mixed-Member Proportional</i>
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NU	Nadhatul Ulama
PAN	Partai Amanah Nasional
Pantarlih	Panitia Pendaftaran Pemilih
Panwaslih	Panitia Pengawas Pemilihan
Panwaslu	Panitia Pengawas Pemilu
Parpol	Partai Politik
PBB	Partai Bulan Bintang
PD	Partai Demokrat
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDU	Perserikatan Daulatul Ummah
Pemilu	Pemilihan Umum
PEO	<i>Provincial Electoral Officer</i>
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKI	Partai Komunis Indonesia

PKPU	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PNI	Partai Nasional Indonesia
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Polri	Polisi Republik Indonesia
PP	Panitia Pemilihan
PPD	Panitia Pemilihan Daerah
PPI	Panitia Pemilihan Indonesia
PPKI	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPLN	Panitia Pemilihan Luar Negeri
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
PSI	Partai Sosialis Indonesia
PSII	Partai Syarikat Islam Indonesia
RDP	Rapat Dengar Pendapat
RI	Republik Indonesia
RIS	Republik Indonesia Serikat
RUU	Rancangan Undang-Undang
SDM	Sumber Daya Manusia
SEC	<i>The State Election Commission</i>
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPS	Tempat Pemungutan Suara
TRS	<i>Two Round System</i>

UDHR	<i>Universal Declaration on Human Rights</i>
UPT	Unit Pemukiman Transmigrasi
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian.....	29
Tabel 2.1 Perbandingan Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara.....	89
Tabel 2.2 Tiga Jenis Hukum Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick	119
Tabel 3.1 Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Parlemitter.....	147
Tabel 3.2 Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Orde Lama.....	151
Tabel 3.3 Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Orde Baru.....	161
Tabel 3.4 Politik Hukum Penyelenggara Pemilu Era Reformasi (1999).....	170
Tabel 3.5 Pendapat Fraksi Dalam Pansus RUU Tentang Penyelenggara Pilkada.....	182
Tabel 3.6 Wewenang KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam Penyelenggaraan Pilkada.....	193
Tabel 3.7 Wewenang Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota Dalam Penyelenggaraan Pilkada.....	195
Tabel 3.8 Politik Hukum Penyelenggara Pemilu Era Reformasi (2001-Sekarang).....	200
Tabel 4.1 Perbandingan Tugas, Wewenang, dan Kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota.....	240
Tabel 4.2 Pola Rekrutmen Anggota KPU,	

KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.....	256
Tabel 4.3 Pola Rekrutmen Jajaran Kesekretariatan KPU	
Berdasarkan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.....	269
Tabel 4.4 Persyaratan dan Prosedur Pengangkatan Anggota Bawaslu,	
Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.....	285
Tabel 4.5 Data Perkara Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu.....	315
Tabel 4.6 Putusan MK Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu yang	
Demokratis.....	318
Tabel 4.7 Anggaran KPU Pasca dan Pra Pemilu.....	346
Tabel 5.1 Desain Penyelenggara dan Keadilan Pilkada.....	365
Tabel 5.2 Desain Penyelenggara dan Keadilan Pemilu.....	367

## DAFTAR RAGAAN

Ragaan 1.1 Kerangka Pemikiran.....	18
Ragaan 2.1 Model Bekerjanya Hukum Pemilu Di Indonesia.....	116
Ragaan 2.2 Skema Sibernetika Talcot Parson.....	125
Ragaan 4.1 Struktur Organisasi Sekretariat DKPP.....	296

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara demokratis sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai konsekuensinya, dua cabang kekuasaan terpenting dalam negara modern, yakni lembaga eksekutif dan legislatif, baik pada tingkat nasional maupun daerah, dipilih melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Model demokrasi representatif ini mensyaratkan adanya sistem partisipasi politik yang memungkinkan warga negaranya berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik.

*International Commission of Jurists* yang merupakan organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok merumuskan pengertian dan syarat bagi suatu negara demokratis di bawah *rule of law*, yaitu:<sup>1</sup> (1) Adanya perlindungan konstitusional; (2) Pengadilan yang bebas dan tidak memihak; (3) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (4) Pemilu yang bebas dan diselenggarakan secara berkala; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan.

---

<sup>1</sup> H. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi* Cetakan Kedua (Yogyakarta: Liberty, 2000), hal. 25.

Pemilu demokratis mensyaratkan adanya kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, melibatkan partisipasi masyarakat, dan keadilan Pemilu. Di Indonesia, lembaga penyelenggara Pemilu independen yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri baru terbentuk setelah reformasi 1998.<sup>2</sup> Terkait hal tersebut, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa sistem dan struktur formal penyelenggara Pemilu adalah salah satu pokok-pokok penopang demokrasi.<sup>3</sup>

Ditinjau dari aspek historis, struktur formal penyelenggara Pemilu di Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 7 Tahun 1953), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (UU No. 15 Tahun 1969), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3 Tahun 1999), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 4

---

<sup>2</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Mahkamah Konstitusi. hal. 6. Sesuai dengan amanah konstitusi utamanya pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, pada perubahan ketiga, Komisi Pemilu mendapatkan perhatian sebagai pilar terwujudnya sebuah Pemilu yang Demokratis, Jujur, Adil, dst. Sebagaimana yang banyak diketahui bahwa bab khusus tentang Pemilu yaitu BAB VIIB kebanyakan disahkan pada perubahan ketiga yang melibatkan hampir seluruh fraksi antara lain: Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi (Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan), Fraksi Bulan Bintang, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (Partai Demokrasi Indonesia, IPKI, PNI-MM, PKP, PP, dan PKD), Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU, yaitu gabungan dari PNU, KPU, PP Masyumi, PDR, dan PSII, Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Fraksi Utusan Golongan, Fraksi TNI/ Polri, Fraksi Utusan Daerah.

<sup>3</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, "Pemilu 2004 dan Hukum di Indonesia," makalah seminar Pemilu: Solusi Permasalahan Bangsa?, tidak diterbitkan, tanpa tahun. Satjipto Rahardjo mengkonstatasikan bahwa pemilu dan hukum di Indonesia, kondisinya ditentukan mulai dari persoalan objektif yang meliputi: 1. Reformasi dan krisis bangsa; 2. Pemilu: tradisi model baru, 3. Dimensi waktu dan soal teknis, 4. Kondisi geografis atau negara kepulauan (baca: geopolitik), 5. Pemilu yang mahal. 6. Kemiskinan, keterbelakangan, trade off. Dari persoalan tersebut, Satjipto Rahardjo mengharapkan pemilu dapat membawa beberapa hal, seperti: 1. Momentum baru, 2. Munculnya generasi baru (elit, negawaran, politisi, birokrasi, dst), 3. Rekonsiliasi untuk masa depan, dan 4. Kontrak sosial baru.

Tahun 2000), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12 Tahun 2003), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 22 Tahun 2007), dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 15 Tahun 2011). Regulasi-regulasi tersebut merupakan struktur formal yang menjadi penopang terlaksananya Pemilu sejak Indonesia merdeka.<sup>4</sup>

Mahfud MD mengatakan bahwa hubungan antara hukum dan demokrasi dapat diibaratkan seperti dua sisi mata uang, dalam arti bahwa kualitas hukum suatu negara mencerminkan kualitas demokrasinya. Hal ini mengandung makna negara-negara yang demokratis akan melahirkan pula hukum-hukum yang berwatak demokratis, sedangkan negara-negara yang otoriter atau non-demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak non-demokratis pula.<sup>5</sup> Dalam konteks ini, produk hukum kepemiluan adalah cerminan dari demokratis atau tidaknya rezim pemerintahan Indonesia pada setiap periode.

Demokrasi dan Pemilu tanpa didukung oleh struktur formal hukum yang menyangganya akan menimbulkan kesulitan untuk menggapai capaian maksimal

---

<sup>4</sup> Collin Brown, *A Short History of Indonesia: the Unlikely Nation?* (Crows Nest, NSW: Allen&Unwin, 2003), hal. 206. Indonesia, di masa Orde Baru merupakan fenomena yang unik dalam rumusannya sendiri, ia tiran, tapi masih menggunakan Pemilu sebagai sebuah mekanisme sirkulasi elite-nya. Seorang sejarawan Indonesianis menulis tentang kejadian itu dengan penuh kekagetan, hingga pada tahun 1997, Golkar memperoleh suara mayoritas sebesar 74,3 %, yang sebelumnya berada dalam skala yang terus meningkat. Dengan model demokrasi ala pemilu Orde Baru ini, kekuasaan rakyat kembali dikesampingkan, tertinggalah kekuasaan absolut sang pemegang status quo yang rentan selalu merampas hak-hak politik dan konstitusional warganya. Pemilu Orde Baru juga seringkali disebut-sebut sebagai sisi gelap demokrasi Indonesia, karena tidak hanya pemilu yang dikebirikan, melainkan juga kebebasan berorganisasi, kebebasan pers, pendustaan hak asasi manusia, dst berlangsung dalam hipnotis pembangunan ekonomi yang artifisial. Pemilu setelah 1971, merupakan tahapan masa kelam demokrasi ternyata juga hasil dari bertumpunya kekuasaan pada seorang tirani Soeharto.

<sup>5</sup> M. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: PT. Gama Media, 1999), hal. 53.

tujuan sosialnya.<sup>6</sup> Suksesi elit politik dan kepemimpinan negara secara berkala menurut Robert A Dahl,<sup>7</sup> hendaknya didukung oleh penyelenggara Pemilu yang mumpuni. Terlebih lagi, dengan penguatan sistem presidensial pasca perubahan UUD 1945, jabatan presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. Dengan demikian, Keputusan KPU mengenai hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah ujung tombak berjalannya roda pemerintahan Indonesia lima tahun ke depan.

Berhasil atau tidaknya penyelenggaraan Pemilu yang demokratis umumnya ditentukan oleh tiga unsur yang meliputi: *pertama*, sistem Pemilu; *kedua*, tata kelola; dan *ketiga*, kelembagaan penyelenggara Pemilu.<sup>8</sup> Penyelenggara Pemilu mempunyai peranan strategis untuk menjamin terlaksananya Pemilu yang demokratis dan berintegritas. Oleh karena itu, penyelenggara Pemilu harus didesain independen dan profesional.

---

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 5. Gagasan demokrasi perwakilan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih rakyat sendiri. Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem politik demokrasi perwakilan.

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat* penerjemah A. Rahman Zainuddin (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1999), hal. 18-19. Robert A. Dahl mengemukakan pendapatnya mengenai syarat agar demokrasi perwakilan dapat terlaksana, yaitu para pejabat yang dipilih, Pemilu yang bebas, adil, dan berkala, kebebasan berpendapat, sumber informasi alternatif, otonomi asosiasional, dan hak kewarganegaraan yang inklusif. Gambaran tentang demokrasi yang dikemukakan oleh Dahl di atas, setidaknya menggiring kita pada sebuah opini bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis selalu tidak melewatkan sebuah proses penyelenggaraan Pemilu, Pemilu seolah-olah menjadi sebuah simbol secara umum dari sebuah negara yang mengklaim dirinya adalah penganut demokrasi. Pemilu (Pemilu) dijadikan salah satu alat/instrumen untuk memberikan ruang politik bagi rakyat. Pemilu juga bisa dikatakan sebagai salah satu saluran bagi kedaulatan politik rakyat. Melalui saluran ini rakyat dapat memberikan sebuah keputusan politiknya. Oleh karena itu, Pemilu menjadi bagian penting serta merupakan sebuah perhelatan akbar yang mutlak dalam sebuah proses demokrasi yang hasil atau output-nya akan menentukan arah kebijakan pemerintah selanjutnya.

<sup>8</sup> Kevin R Evans, "Kata Pengantar," dalam Bernad Dermawan Sutrisno, *Konflik Politik di KPU dalam Pemilu 1999* (Jakarta: PT mutiara, 2002), hal. x.

Secara teoritis dikenal tiga model penyelenggara Pemilu, yaitu *independent model*, *government model*, dan *mixed model*.<sup>9</sup> Masing-masing model mempunyai kelebihan dan kelemahan. *Pertama*, penyelenggara Pemilu independen mempunyai kelebihan tidak terkontaminasi oleh kepentingan politik, hasil Pemilu kredibel, dan terpercaya. Kelemahannya, staf tidak mempunyai *skill* di bidang birokrasi, tidak mempunyai akses politik sehingga berpengaruh pada perencanaan dan pengelolaan anggaran, dan biaya rekrutmen sangat besar. *Kedua*, penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh Pemerintah mempunyai kelebihan tersedianya staf yang mempunyai *skill* di bidang birokrasi, serta anggaran akan tersedia pada setiap cabang pemerintahan. Sedangkan kelemahannya mudah terinfiltrasi kepentingan tertentu, staf penyelenggara tidak mempunyai keahlian di bidang Pemilu, dan data hasil Pemilu tersebar pada cabang-cabang pemerintahan. *Ketiga*, *Mixed model* (campuran), menggabungkan antara *independent* dan *government*. Kelemahan masing-masing model dilengkapi sehingga menjadi sebuah kekuatan yaitu terdapat personil independen yang mempunyai kapasitas, didukung oleh staf pemerintah yang berpengalaman di bidang teknis administratif membantu perencanaan dan pengelolaan anggaran,

---

<sup>9</sup> Melalui hasil penelitiannya di berbagai negara, IDEA mengelompokkan penyelenggara pemilu ke dalam tiga model, pertama Independent Model yang hanya terdapat di negara-negara yang sistem pemilunya diatur dan dikelola oleh badan pelaksana pemilu yang secara institusional independen dan otonom dari cabang eksekutif dari pemerintah, dan mengelola anggarannya secara mandiri. Kedua, Governmental Model manajemen pemilu yang demikian terdapat di negara-negara yang sistem pemilunya diatur dan dikelola oleh cabang eksekutif melalui kementerian (seperti Kementerian Dalam Negeri) dan/atau melalui pemerintah daerah. Badan pelaksana pemilu berada di tingkat nasional, mereka dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat PNS dan bertanggung jawab kepada menteri kabinet. Ketiga, pada Mixed Model biasanya terdapat dua komponen dalam sebuah badan penyelenggara pemilu, yaitu pemerintah sebagai pelaksana pemilu dan sebuah komponen yang independen untuk menjadi badan pengawas pada tingkatan tertentu. Helena Catt et. al., *The Electoral Management Design: Revised Edition* (Stockholm, Sweden: Office International IDEA, 2014), hal. 6-8.



biaya rekrutmen lebih murah, dan data hasil Pemilu berada dalam satu pengelolaan.<sup>10</sup>

Pasca kemerdekaan, Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu sebanyak 11 kali. Sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dapat dikategorikan dalam tiga masa, *pertama*, penyelenggaraan Pemilu pada masa pemerintahan parlementer 1955, diselenggarakan oleh pemerintah untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 7 Tahun 1953), merupakan produk legislasi yang mengatur penyelenggaraan Pemilu dengan porsi keterlibatan pemerintah cukup besar.<sup>11</sup> Struktur formal kelembagaan penyelenggara Pemilu tahun 1955 dipengaruhi oleh "pertarungan ideologi" antar partai.<sup>12</sup> Pada periode ini, dibentuk kelembagaan penyelenggara Pemilu yaitu Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). PPI berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Pemilu, sedangkan pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh masyarakat sipil.

---

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal. 8-9.

<sup>11</sup>Badan Penyelenggara Pemilu ditunjuk oleh Presiden [Pasal 17 ayat (1)], sedangkan masing-masing daerah diangkat oleh Menteri Kehakiman [Pasal 17 ayat (2)], sementara pada tingkat Kabupaten/ Kota dipilih oleh Menteri Dalam Negeri [Pasal 17 ayat 3], begitu seterusnya, tiap-tiap daerah pemungutan suara ditempat kedudukan Camat dengan nama Panitia Pemungutan Suara ditentukan oleh Camat [Pasal 17 ayat (4)], pun demikian dengan di tingkat desa yang kewenangannya bertanggung-jawab pada Kepala Desa [Pasal 17 ayat (5)] yang kesemuanya itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>12</sup>M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since. c. 1200, Third Edition* (New York: Palgrave Macmillan, 2001), hal. 292. Ricklefs mencatat bahwa pada pertarungan politik pada masa Orde Lama, diwarnai dengan pekelahian ideologis Masyumi yang berhaluan Islam, dengan tokoh-tokohnya seperti Natsir, Sjafruddin Prawiranegara, Sukiman Wirjosandjojo berjuang atas sendi-sendi nilai religiusitasnya. Mereka melembagakan politik jihad perang dari Hizbullah dan Sabilillah ke dalam iklim Partai terinstitusionalisasi pada Pemilu. Sedangkan Partai Komunis Indonesia dengan tokohnya Aidit, Lukman, Njoto dan Sudisman memproklamirkan diri dengan berjuang merealisasikan ide Marsxisme-Leninisme, yang punya akar rumput dari Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia. Sedangkan, Partai Nasional Indonesia didominasi oleh kalangan muslim abangan, yang banyak terpengaruh oleh gagasan dan sepak terjang Soekarno.

*Kedua*, Penyelenggaraan Pemilu di era Orde Baru yaitu Pemilu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Penyelenggara Pemilu yang berwenang adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU),<sup>13</sup> struktur keanggotaannya diisi dari kalangan pejabat pemerintah. LPU diketuai oleh Menteri Dalam Negeri yang ditunjuk oleh Presiden. Pada era ini, pengawas Pemilu baru terbentuk menjelang persiapan pelaksanaan Pemilu tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Struktur kelembagaan Panwaslak Pemilu dibentuk dari pusat sampai daerah dengan unsur keanggotaan terdiri atas, Jaksa Agung (Ketua), Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri (Wakil Ketua) dan unsur Pemerintah, Partai Persatuan, PDI, GOLKAR, dan ABRI sebagai anggota, masing-masing sebanyak-banyaknya tiga orang, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.<sup>14</sup>

*Ketiga*, Penyelenggaraan Pemilu pada era reformasi (tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014). Pemilu tahun 1999, lembaga yang berwenang menyelenggarakan Pemilu adalah Komisi Pemilu (KPU) dan PPI sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan Pemilu, serta Panitia Pengawas (Panwas) sebagai lembaga pengawas Pemilu. Merujuk UU No. 3 Tahun 1999, kelembagaan KPU terdiri dari unsur perwakilan Pemerintah dan perwakilan setiap Partai Politik

---

<sup>13</sup> Helena Catt et. al, *Op. cit.*, hal. 7. LPU adalah contoh lembaga penyelenggara pemilu yang diselenggarakan oleh pemerintah. Lembaga ini senada dengan salah tipe yang dikemukakan oleh IDEA yaitu The Governmental Models mengenai penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah.

<sup>14</sup> Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum.

peserta Pemilu.<sup>15</sup> Sedangkan untuk keanggotaan Panitia Pengawas terdiri dari Hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat.<sup>16</sup>

Pada Pemilu tahun 2004, 2009, dan 2014 kelembagaan penyelenggara Pemilu mengalami perubahan menyesuaikan hasil perubahan UUD 1945. Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sedangkan pengawasan dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Pada masa transisi Pemilu tahun 1999 penyelenggara Pemilu terdiri dari unsur pemerintah dan partai politik.<sup>17</sup> Penyelenggara Pemilu tahun 1999 gagal menetapkan hasil Pemilu karena terdapat konflik kepentingan antar penyelenggara Pemilu. Pada akhirnya hasil Pemilu tahun 1999 ditetapkan oleh Presiden.

Setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, keanggotaan penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 diubah menjadi independen dan non-partisan.<sup>18</sup> Dalam rangka persiapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, dipandang perlu melengkapi materi muatan UU No. 4 Tahun 2000 dengan berpedoman pada perubahan ketiga UUD 1945. Melaksanakan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Pemerintah dan DPR menerbitkan UU No. 12 Tahun 2003 yang menegaskan kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Keanggotaan penyelenggara Pemilu non-partisan, tugas wewenang penyelenggara Pemilu melaksanakan Pemilu anggota DPR, DPD,

---

<sup>15</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

<sup>16</sup> Pasal 24 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

<sup>17</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

<sup>18</sup> UU No. 4 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat hierarkis.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003, Panwaslu dibentuk oleh KPU. Unsur keanggotaan Panitia Pengawas Pemilu terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Lebih lanjut undang-undang ini mengatur tata kerja sekretariat Panwaslu ditetapkan oleh KPU. Konstruksi kelembagaan Panwaslu yang melekat pada KPU mengakibatkan Panwaslu “subordinat” terhadap KPU.

Penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 berjalan sukses. Namun setelah tahapan Pemilu berakhir terjadi antiklimaks, beberapa anggota KPU dan jajaran sekretariat menghadapi masalah hukum terkait pengadaan barang dan jasa. Ditinjau dari kerangka hukum Pemilu, belum diatur secara tegas pembagian tugas dan wewenang antara komisioner dan sekretariat. Ketentuan Pasal 43 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan bahwa “Pengadaan surat suara beserta perlengkapan pelaksana Pemilu dilaksanakan oleh KPU”, sedangkan pembagian tugas dan wewenang Sekretariat KPU tidak diatur secara detail dalam undang-undang tersebut.<sup>19</sup>

Pasca penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004, sebagai konsekuensi pelaksanaan kedaulatan rakyat yang telah diwujudkan dalam penyelenggaraan

---

<sup>19</sup> Lihat Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dan Perubahan Materi Undang-Undang, “Naskah Akademis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilu” (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2006), hal. 4-5. Dalam naskah akademis terhadap rancangan Undang-Undang tentang penyelenggara Pemilu pada bagian pengantar disebutkan beberapa alasan yang menjadi dasar mengapa Undang-Undang penyelenggara pemilu harus mengalami perubahan, di antaranya KPU (UU No. 12 tahun 2003) memegang kendali penuh mulai dari kebijakan sampai dengan hal-hal yang bersifat teknis. Akibatnya KPU terjebak pada urusan-urusan teknis yang seharusnya dikerjakan oleh kesekretariatan KPU sebagai *supporting system*.

Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden, maka Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Tahun 2005 dilaksanakan secara langsung (Pilkada) yang diselenggarakan oleh KPU Daerah (KPUD). Desain kelembagaan penyelenggara Pilkada menurut ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004), Pilkada diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Kebijakan tersebut mengundang reaksi publik dan penyelenggara Pemilu khususnya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota karena dinilai tidak sejalan dengan semangat reformasi dan perubahan UUD 1945.<sup>20</sup>

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu tahun 2004 dan penyelenggaraan Pilkada tahun 2005 yang berpedoman pada UU No. 32 Tahun 2004 serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004, Pemerintah dan DPR melakukan penataan terhadap kelembagaan KPU melalui UU No. 22 Tahun 2007. Undang-undang ini menegaskan kelembagaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis baik dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, menyempurnakan tata cara seleksi, pembagian tugas, wewenang KPU, serta sifat kelembagaan Bawaslu semula *ad hoc* diubah menjadi lembaga yang permanen di tingkat pusat. Meskipun UU No. 22 Tahun 2007 telah meluruskan kelembagaan KPU yang bersifat nasional dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, namun pembentuk undang-undang kembali melakukan perubahan wewenang KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pilkada.

---

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072- 073 /PUU-II/2004.

Penyelenggara Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 22 Tahun 2014) adalah Panitia Pemilihan yang dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota yang bertugas menyusun peraturan tata tertib pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota serta penyelenggaraan pemilihan. Tugas dan wewenang KPUD direduksi sebatas melakukan uji kompetensi dan integritas calon bersama akademisi dan tokoh masyarakat. Ketentuan tersebut tidak berlaku lama, karena pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota, mengembalikan wewenang penyelenggaraan pemilu kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pasang surut desain kelembagaan penyelenggara pemilu terjadi karena pergulatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 bahwa Pilkada sebagai rezim Pemerintah Daerah, sementara pelaksanaan Pilkada menggunakan asas Pemilu yaitu langsung umum bebas, rahasia, jujur dan adil.

Meskipun telah diupayakan penguatan kelembagaan penyelenggara Pemilu melalui UU No. 22 Tahun 2007, namun dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 masih terdapat masalah independensi dan profesionalisme penyelenggara Pemilu. Penetapan calon terpilih Dewi Yasin Limpo calon anggota DPR pada daerah pemilihan Sulawesi Selatan I dari Partai Hati Nurani Rakyat dinilai bertentangan dengan norma hukum dan etika. Masalah tersebut populer dengan istilah kasus “mafia Pemilu”. Selain itu, satu orang anggota KPU juga diduga melanggar kode etik karena dalam masa jabatannya sebagai penyelenggara pemilu mengundurkan diri dan menjadi anggota sekaligus pengurus partai politik. Sesuai

hasil pengawasan dan kajiannya, Bawaslu memberi rekomendasi kepada KPU untuk membentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*.

Evaluasi penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 menjadi dasar terbitnya UU No. 15 Tahun 2011. Melalui undang-undang ini, disempurnakan tata cara seleksi anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan pengisian jabatan struktural di lingkungan sekretariat. Dalam rangka menjaga kemandirian dan kehormatan penyelenggara Pemilu, dibentuk Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang diberi wewenang memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Selain itu, untuk mewujudkan efektifitas pengawasan penyelenggaraan Pilkada lembaga pengawas Pemilu di tingkat Provinsi dibentuk permanen. Namun ironinya dalam UU No. 15 Tahun 2011 juga diatur ketentuan dalam menyusun dan menetapkan peraturan, KPU dan Bawaslu wajib konsultasi kepada DPR dan Pemerintah. Ketentuan demikian berpotensi mempengaruhi kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu, jika secara personal penyelenggara Pemilu tidak mempunyai integritas yang kuat.

Kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu kembali diuji melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 10 Tahun 2016). Dalam undang-undang ini disebutkan KPU dan Bawaslu wajib konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.

Meskipun telah dilakukan upaya penataan kelembagaan KPU melalui penyempurnaan tata cara pengisian jabatan struktural sekretariat KPU, namun dalam keanggotaan KPU periode 2012-2017 terdapat masalah pembangkangan

keseekretarian terhadap komisioner yang berakibat pada penundaan pengumuman hasil verifikasi administrasi partai politik calon peserta Pemilu 2014. Minimnya dukungan teknis administratif keseekretarian terhadap kebijakan KPU membawa dampak lebih luas terhadap integritas dan kredibilitas kelembagaan penyelenggara Pemilu.

Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri ditentukan oleh kerangka hukum Pemilu yang mengatur kedudukan, keanggotaan, tugas dan wewenang, tata cara seleksi, pengisian jabatan sekretariat, dan penegakan pelanggaran kode etik, serta sumber pendanaan Pemilu. Sumber pendanaan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berasal dari APBN dan dapat didukung APBD. Sementara untuk penyelenggaraan Pilkada diatur pendanaan yang bersumber dari APBD dan dapat didukung APBN. Beberapa kasus penyelenggaraan Pilkada menunjukkan pelaksanaan tahapan Pilkada mengalami hambatan karena anggaran Pilkada digunakan sebagai “alat” politik oleh petahana yang berpotensi mengganggu kemandirian penyelenggara Pilkada. Ditinjau dari aspek regulasi, pengaturan sumber pendanaan dan kelembagaan penyelenggara Pemilu baik dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Memperhatikan pentingnya mengkonstruksi kelembagaan penyelenggara Pemilu yang independen untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis dan berintegritas, perlu dilakukan studi tentang rekonstruksi politik hukum



penyelenggara Pemilu di Indonesia. Regulasi tentang kelembagaan penyelenggara Pemilu selalu berubah dari waktu ke waktu, untuk itu perlu dikaji secara mendalam mengapa terjadi perubahan politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu dan bagaimanakah rekonstruksi lembaga penyelenggara Pemilu yang berbasis pada nilai-nilai demokrasi.

## **B. Fokus Studi dan Permasalahan**

### **1. Fokus Studi**

Penyelenggara Pemilu merupakan salah satu instrumen demokrasi yang mempunyai peran strategis dalam mengelola suksesi kepemimpinan. Penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil menjadi sebuah keniscayaan terwujudnya pemerintahan yang bersih dan demokratis. Apabila terdapat banyak kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu, maka pemerintahan yang terbentuk berdasarkan hasil Pemilu akan turun tingkat keterpercayaan dan mengurangi kredibilitas pemimpinnya.

Dalam rangka mewujudkan Pemilu yang demokratis, dibentuk penyelenggara Pemilu independen. Ditinjau dari sistem ketatanegaraan kedudukan penyelenggara Pemilu termasuk lembaga negara *constitutional importance*. Namun dalam praktiknya baik dari aspek regulasi maupun implementasi terdapat pasang surut kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu. Penelitian terhadap rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu dilakukan dalam ruang lingkup kajian hukum tata negara.

Penelitian ini dilakukan dengan menganalisa naskah-naskah dan risalah sidang pembahasan perubahan UUD 1945 dari perubahan pertama hingga yang

keempat, risalah pembentukan peraturan perundang-undangan terkait penyelenggara Pemilu, sejarah penyelenggara Pemilu, produk hukum penyelenggara Pemilu, dan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi dan pelindung demokrasi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengujian undang-undang penyelenggara Pemilu dan undang-undang Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dapat diartikan mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Penyelenggara Pemilu yang mandiri menjaga peraturan perundang-undangan yang cenderung bersifat represif sehingga proses dan hasil Pemilu demokratis berpedoman pada asas LUBER dan JURDIL. Selain itu, dalam penelitian ini juga dilakukan analisa terhadap perubahan kebijakan penyelenggara Pemilu yang lebih menjamin hak-hak politik warga negara Indonesia sebagai pemegang kedaulatan dan terwujudnya Pemilu demokratis. Guna menambah referensi model penyelenggara Pemilu, Peneliti melakukan komparasi mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu di negara-negara maju di Eropa dan beberapa negara berkembang di kawasan Asia, Afrika yang mulai mengadopsi sistem demokrasi modern. Selanjutnya dalam penelitian ini juga akan mengupas lebih dalam mengenai pilihan-pilihan model penyelenggara Pemilu yang tepat untuk diterapkan di Indonesia melalui jelajah historis.

Memperhatikan kompleksitas permasalahan dalam ruang lingkup studi rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu, maka dalam penelitian ini dirumuskan fokus studi dan permasalahan penelitian supaya penulisan ilmiah ini memiliki rel saintifik yang jelas dan akurat.

## **2. Permasalahan**

Menguraikan sebuah permasalahan dalam penelitian akan banyak membantu dalam memberikan arah dan batasan pada sebuah riset ilmiah. Adapun problematika yang akan diajukan untuk mengeksplorasi fokus studi dalam disertasi ini sebagai berikut:

- a. Mengapa politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu selalu mengalami perubahan dalam setiap periode?
- b. Bagaimanakah rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi?

### **C. Kerangka Pemikiran**

Arah kebijakan perubahan konstitusi dan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggara Pemilu dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang lebih menjamin nilai-nilai demokrasi. Dalam setiap perubahan peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh faktor sosial, politik, dan ekonomi. Sehingga perlu dilakukan penyesuaian dengan kondisi kekinian yang sejalan cita-cita negara hukum yang demokratis.

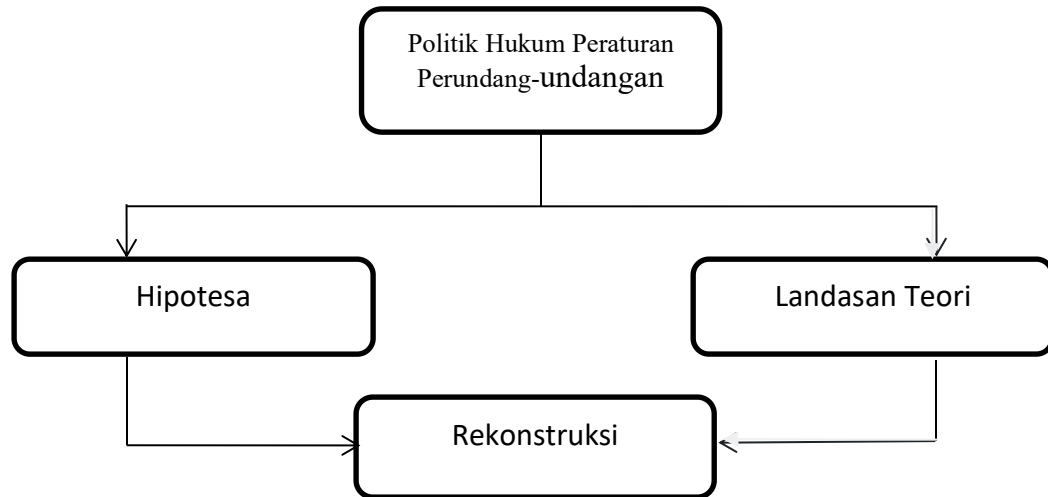
Untuk menjawab permasalahan bagaimana politik hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia, peneliti menggunakan teori *legal system* yang dikemukakan oleh Friedman dan teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Kedua teori tersebut digunakan sebagai pisau analisis untuk menjelaskan politik hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia pada setiap era pemerintahan. Kelembagan penyelenggara Pemilu pada setiap periode dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Demikian halnya

dengan pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal, terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Itulah sebabnya kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Peneliti juga menggunakan tiga model penyelenggaraan pemilu versi International IDEA untuk melihat kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia pada tiap era pemerintahan. Tiga model tersebut yaitu *independent model*, *government model*, dan *mixed model*. Model-model tersebut menjadi indikator kelembagaan penyelenggara pemilu pada empat era pemerintahan di Indonesia, yaitu pada Era Parlementer, Era Pemerintahan Orde Lama (Demokrasi Terpimpin), Era Orde Baru, dan Era Reformasi (sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945).

Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu di masa yang akan datang dilakukan dengan memperhatikan pengalaman berharga atas proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan hukum Pemilu oleh KPU, Bawaslu, dan DKPP, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang responsif mendorong terwujudnya Pemilu demokratis.

### Ragaan 1.1 Kerangka Pemikiran



#### D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

##### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian disertasi sebagai berikut:

- a) Menjelaskan politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu di Indonesia dalam menjamin nilai-nilai demokrasi.
- b) Menemukan bentuk rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis nilai-nilai demokrasi.

##### 2. Kontribusi Penelitian

Manakala tujuan penelitian tersebut dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran, baik secara teoretikal maupun praktikal, dalam penciptaan penyelenggara Pemilu yang independen dan berintegritas.

- a) Dari sisi manfaat teoretikal, diharapkan temuan penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan Hukum Tata Negara pada umumnya, khususnya

bagi pengembangan pemilihan yang ada di Indonesia yang perlu mendapat masukan bahan untuk pengayaan dan pengembangan lebih lanjut, agar penyelenggaraan Pemilu yang adil, jujur dan demokratis dapat terwujud. Dan yang menjadi sangat urgen dari sekalian sumbangsih studi ini ialah studi ini akan mengajukan sebuah konsep yang ideal mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu.

- b) Sedangkan manfaat secara praktikal, temuan dari penelitian ini dapat menjadi masukan dan referensi untuk melakukan evaluasi bagi penyempurnaan penyelenggara Pemilu di Indonesia, agar dapat mewujudkan Pemilu yang demokratis serta menghasilkan pemerintahan yang demokratis pula.

## **E. Proses Penelitian**

### **1. Paradigma Penelitian**

Menurut Guba paradigma merupakan seperangkat kepercayaan yang melandasi tindakan sehari-hari maupun dalam kaitannya dengan pencarian keilmuan.<sup>21</sup> Melalui penetapan paradigma itulah, seorang peneliti dapat memahami fenomena apa yang akan diteliti, baik berkaitan dengan asumsi bagaimana memandang objek penelitian, dan bagaimana melaksanakan proses penelitian.<sup>22</sup>

Penggunaan paradigma konstruktivisme dipandang sesuai untuk menganalisis penyelenggara Pemilu dalam relativisme majemuk yang acapkali berhadapan di dunia politik. Berdasarkan pengalaman penulis sebagai

---

<sup>21</sup>Egon G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog* (California: Sage Publications, 1990), hal. 17.

<sup>22</sup>John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach* (London: Sage Publication, 1996), hal. 1.

penyelenggara Pemilu, pelaksana undang-undang, penyusun kebijakan pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ontologi paradigma konstruktivisme adalah relativisme, yakni dalam penelitian ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana politik hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia pada setiap era pemerintahan.

Epistemologi penelitian ini berbasis pada mode transaksional maupun subjektivis. Fokus epistemologi konstruktivisme lebih pada penemuan-penemuan kreatif (*created findings*) dalam sistem penyelenggaraan pemilu. Dalam diskursus yang interaktif dan dialektis inilah, epistemologi paradigma konstruktivisme mencoba untuk membedah politik hukum penyelenggara pemilihan umum di Indonesia dalam menjamin nilai-nilai demokrasi dengan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dan teori bekerjanya hukum yang dikemukakan oleh Chambliss dan Siedman. Hermeneutika menjadi pegangan metodologis, untuk menafsirkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (5) "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri," di samping dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, UU No. 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dst.

Aksiologi adalah nilai etika dan pilihan moral yang merupakan bagian tak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti berperan sebagai *passionate participant*, fasilitator yang menjembatani keragaman subjektivitas pelaku sosial.

Tujuan dari penelitian yaitu rekonstruksi realitas sosial secara dialektis antara peneliti dengan objek yang diteliti. Dalam penelitian ini, axiologinya akan memberikan rekomendasi penyelenggara Pemilu yang ideal dimasa yang akan datang.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian disertasi ini menggunakan metode pendekatan hermeneutik yang digunakan untuk menafsirkan atau interpretasi perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis penyelenggara Pemilu yang demokratis. Hermeneutika merupakan sebuah metode yang menempatkan keistimewaan teks (*eminent text*). Gadamer percaya bahwa dalam setiap bahasa kita dapat menemukan makna tertinggi (*where language reaches its greatest*) dari tekanan (*compression*), resonansi (*resonance*), dan kekuasaan (*power*).<sup>23</sup> Hermeneutika di dunia hukum dapat digunakan untuk membedah teks peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur hukum. Hermeneutika memelihara bahwa setiap pemahaman teks siap untuk ditafsirkan, dikritik dan diuji kebenarannya (*hermeneutics maintains that understanding is always already interpretation*).<sup>24</sup> Metode pendekatan hermeneutik ini dipakai untuk menafsirkan teks pada perundang-undangan, dokumen-dokumen, dan risalah perundang-undangan tentang penyelenggara Pemilu di Indonesia.

## 3. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

### a. Sumber Data

---

<sup>23</sup>Hans George Gadamer, *The Gadamer Reader: A Bouquet of the Later Writings*, Edited by Richard E Palmer (Illionis: Northwestern University Press, 2007), hal. 156.

<sup>24</sup>Gregory Leyh, *Legal Hermeneutics: History, Theory, and Practice* (California: University of California Press 1992), hal. 174.



Sumber data penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumber datanya. Data primer disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date*. Untuk mendapatkan data primer, peneliti harus mengumpulkannya secara langsung. Teknik yang dapat digunakan peneliti untuk mengumpulkan data primer antara lain melalui observasi, wawancara, diskusi terfokus. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada (peneliti sebagai tangan kedua). Data sekunder dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti, buku, laporan, jurnal, teks undang-undang, risalah, dll.

Penelitian ini menjadikan data sekunder sebagai pijakan utamanya, sedangkan data primer dalam penelitian ini digunakan sebagai penguat. Penggunaan data sekunder sebagai bahan penelitian utama dinilai sesuai dengan penelitian yang dilakukan, mengingat dalam studi rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia, penulis lebih banyak menggali informasi-informasi terkait kelembagaan penyelenggara pemilu melalui teks/dokumen dan pengalaman penulis sebagai penyelenggara Pemilu. Sementara itu, wawancara yang merupakan jenis data primer dijadikan sebagai media konfirmasi terhadap temuan-temuan selama penelitian.

Sebagai sumber data penguat dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara terhadap orang-orang yang memiliki kredibilitas dalam setiap bidangnya, seperti Ganjar Pranowo anggota DPR RI Periode 2009-2014 dari PDI Perjuangan, Lena Maryana Mukti anggota DPR RI dari PPP, dan Nurul Arifin

Anggota DPR dari Partai Golkar periode 2009-2014. Kedua tokoh tersebut merupakan pihak yang terlibat langsung dalam revisi undang-undang penyelenggara Pemilu. Selanjutnya penulis juga melakukan wawancara kepada Sumarsono Dirjen Otonomi Kementerian Hukum dan HAM serta Endang Wihdatiningtyas selaku anggota Bawaslu RI Periode 2012-2017.

#### b. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang menjadi bahan dasar disertasi ini dioperasionalkan melalui observasi, *interview*, interpretasi teks/dokumen serta *personal experience*.<sup>25</sup> Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan ini dilakukan dengan melakukan kajian politik hukum penyelenggara Pemilu. Menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen, buku, literatur, jurnal, majalah, berita *website*, artikel, makalah, dan sejenisnya itu dalam beberapa tema sentral yang dipilih<sup>26</sup> dalam disertasi ini. Melakukan wawancara dengan para ahli di bidang hukum dan Pemilu serta pendapat para ahli yang dimuat di berbagai media (buku, artikel, dsb.) data tersebut menjadi data pendukung data empirik yang diperoleh.

Sebagai penguat, penulis menambahkan teknik pengumpulan data melalui *interview* (wawancara) pada para informan. *Interview* kali ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan politik hukum penyelenggara Pemilu dan bagaimana rekonstruksi penyelenggara Pemilu yang akan datang secara terbuka namun tidak menutup ruang pertanyaan-pertanyaan

---

<sup>25</sup>Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya* (Malang: Yayasan Asah Asih Asuh, 1990), hal. 80. Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi terfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi.

<sup>26</sup>Lihat D.L Morgan, *Focus Groups as Qualitative Research* (London: Sage Publication, 1998).

yang bersifat tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut. Bias dari *interview* bisa terjadi dalam penelitian.

#### 4. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada derajat kepercayaan atau kredibilitas penelitian.<sup>27</sup> Pada tahap ini, akan memiliki fungsi, *pertama*, untuk melakukan *inquiry* sehingga tingkat kepercayaan dapat diatasi. *Kedua*, menunjukkan derajat kepercayaan hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Untuk menunjang derajat kepercayaan pada keabsahan data, digunakan teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi. Melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan, akan diperoleh ciri-ciri dari unsur-unsur yang relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Teknik triangulasi digunakan untuk merefleksikan suatu usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam terkait fenomena yang sedang dikaji, karena realitas sesungguhnya tidak akan pernah terungkap. Teknik triangulasi sebenarnya didasarkan pada asumsi bahwa setiap bias yang melekat pada sumber data maupun metode akan dapat dinetralisir apabila digunakan dalam keterkaitannya dengan sumber data dan metode yang lain.<sup>28</sup> Teknik triangulasi dapat dilakukan dengan komparasi data dan sumbernya untuk mensistematisasi perbedaan dan persamaan pandangan berdasarkan kualifikasi. Strategi pengecekan

---

<sup>27</sup>Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996), hal. 173.

<sup>28</sup>Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, "Introduction: Entering The Field of Qualitative Research," dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (California: Sage Publication, 1994), hal. 1-3.

data pada teknik ini, dilakukan dengan melakukan observasi data dan melakukan wawancara secara mendalam.

## 5. Analisis Data

Terhadap data primer yang diperoleh, digunakan teknik analisis data tipe Strauss dan J. Corbin,<sup>29</sup> yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan. Oleh karena itu selama dalam penelitian, peneliti menggunakan analisis interaktif dengan membuat catatan-catatan yang terdiri dari deskripsi dan refleksi data.<sup>30</sup> Data penelitian yang dikumpulkan, oleh peneliti dilakukan penyortiran, pengelompokan dan penyaringan data. Hal ini dilakukan untuk validasi data hasil penelitian. Langkah selanjutnya yaitu merekonstruksi dan menganalisisnya secara induktif-kualitatif guna memperoleh jawaban dari permasalahan yang menjadi focus studi dalam penelitian ini.

Terhadap data sekunder, dalam mencari kebenaran umum dilakukan dengan menggunakan logika deduktif khususnya pada saat menganalisis teori-teori, namun tidak menutup kemungkinan dilakukan dengan menggunakan logika induktif terhadap kasus-kasus terkait penyelenggara pemilu. Data sekunder yang merupakan bahan utama penelitian ini, dianalisis dengan melakukan pengkategorian periodisasi penyelenggara pemilu dari penyelenggara Pemilu pada masa pemerintahan parlementer, Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi (hingga saat ini). Pada setiap periode akan digunakan indikator-indikator seperti substansi hukum, kelembagaan penyelenggara Pemilu,

---

<sup>29</sup> A. Strauss dan J. Corbin, *Qualitative Research: Grounded Theory, Procedure and Techniques* (London, Sage Publication, 1990), hal. 19.

<sup>30</sup> HB. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II* (Surakarta: Universitas Negeri Sebelasmaret Press, 1990), hal. 11.

pengawasan Pemilu, dan penegakan hukumnya. Metode analisis data yang demikian dapat menjawab permasalahan pada point pertama dalam disertasi ini, yaitu mengapa politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu selalu mengalami perubahan dalam setiap periodenya.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penelitian disertasi ini berjudul **“Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia”** diuraikan dalam enam bab:

**BAB I** memuat latar belakang penelitian yang menjelaskan konsep negara hukum yang demokratis sebagai pijakan penyelenggaraan Pemilu secara periodik dan diselenggarakan oleh lembaga independen. Lebih lanjut, dijelaskan kerangka hukum penyelenggara Pemilu pada setiap era pemerintahan dan model kelembagaan penyelenggara Pemilu di Indonesia, serta permasalahan yang mempengaruhi bekerjanya kelembagaan penyelenggara Pemilu yang independen. Berdasarkan latar belakang tersebut, dirumuskan permasalahan dan digunakan paradigma dan metode penelitian yang relevan. Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, karena peneliti tidak mempunyai jarak dengan objek penelitian. Sedangkan pendekatan penelitian menggunakan hermeneutika untuk menafsirkan nilai-nilai yang terkandung dalam undang-undang melalui teks-teks risalah penyusunan peraturan perundang-undangan.

**BAB II** disertasi ini menguraikan konsep politik hukum penyelenggara Pemilu demokratis dengan menggunakan teori *legal system*, teori bekerjanya hukum, teori hukum responsif, dan teori siberetik yang dijadikan sebagai pisau analisa. Bab ini juga menyajikan komparasi model Pemilu di sembilan negara

yang menjadi representasi dari negara-negara dengan sistem pemerintahan, desain pemilu pemilu, dan model penyelenggara pemilu yang berbeda-beda.

**BAB III** menjelaskan tentang Politik Hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu ditinjau dari aspek sejarah konstruksi kelembagaan penyelenggara Pemilu pada setiap era pemerintahan, baik dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

**BAB IV** menguraikan kerangka hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia. Bab ini mendeskripsikan terkait struktur kelembagaan penyelenggara Pemilu, dan tugas, wewenang, serta kewajiban penyelenggara Pemilu pada setiap jenis penyelenggaraan Pemilu. Pada bab ini akan terlihat pasang surut kewenangan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang disajikan melalui tabel. Selanjutnya, bab ini menguraikan tentang manajemen penyelenggara Pemilu di Indonesia. Cara bekerjanya penyelenggara Pemilu dalam setiap penyelenggaraan Pemilu dijelaskan melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara Pemilu. Selain itu, keterlibatan lembaga hukum seperti MK dan DKPP juga diuraikan dalam bab ini, hal ini berkaitan dengan fungsi dan peran masing-masing lembaga dalam menegakkan independensi penyelenggara pemilihan umum di Indonesia, serta dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis.

**BAB V** akan membahas mengenai rekonstruksi politik hukum penyelenggara pemilihan umum berbasis pada nilai-nilai demokrasi. Bahwa jaminan terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis, hanya dapat terwujud apabila kelembagaan penyelenggara pemilihan umum dapat menjaga

independensinya. Sebagaimana telah diamanahkan oleh konstitusi negara kita yang mewajibkan penyelenggara pemilihan umum harus mandiri.

**BAB VI** berisi simpulan, implikasi teori, implikasi praktis, rekomendasi, dan *postscriptum*.

#### **G. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, internet dan sumber informasi lain, penelitian yang memiliki fokus studi untuk merekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu di Indonesia sampai saat ini belum dijumpai, namun demikian terdapat beberapa penelitian atau setidaknya-tidaknya hasil studi (kajian) yang memiliki relevansi dengan disertasi ini, antara lain:

**Tabel 1.1**  
**Orisinalitas Penelitian**

<b>No.</b>	<b>Karya Ilmiah</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Unsur Kebaruan Penelitian Disertasi</b>
1.	Risma Niswanty, Independensi Penyelenggara Pemilu Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia, Universitas Negeri Makasar, (Disertasi Doktor)	Disertasi ini mengulas penyelenggaraan Pemilukada di Gowa yang belum dilaksanakan secara demokratis karena KPU Gowa sebagai penyelenggara pemilu tidak independen. Hasil penelitian ini menemukan beberapa aspek: Adanya campur tangan kekuasaan pemerintah/elit politik dalam pembentukan penyelenggara pemilu; Koneksi politik, kuasa persona, dan taktik politis masih digunakan dalam pembentukan tim seleksi	Dalam disertasi ini, penulis tidak hanya meneliti perilaku ( <i>behaviour</i> ) penyelenggara pemilu, namun juga mengkaji aspek substansi dan struktur hukum yang mempengaruhi independensi penyelenggara pemilu. Disertasi ini juga merekonstruksi politik hukum untuk memperkuat



		<p>KPU Gowa dan penunjukan Sekretaris KPU Gowa. Pada tingkatan PPK dan PPS, intervensi pemerintah setempat menjadi semakin kuat dengan adanya ketergantungan PPK dan PPS dalam memanfaatkan sarana berupa gedung kantor dan fasilitas di dalamnya; dalam pengajuan pencalonan di tingkat PPK, PPS, dan KPPS, pemerintah setempat menciptakan kondisi yang membatasi peran individu tertentu.</p>	<p>independensi lembaga penyelenggara pemilu.</p>
2.	<p>Fifiana Wisnaeni, Rekonseptualisasi Hukum Pemilihan Umum Anggota DPR sebagai Upaya</p>	<p>Disertasi ini mengkaji hukum pemilu anggota DPR yang menjadi landasan penyelenggaraan pemilu mulai pemilu Tahun 1955 hingga pemilu 2014. Ruang lingkup kajian terkait hak</p>	<p>Ruang lingkup disertasi ini melacak perkembangan politik hukum lembaga penyelenggara pemilu dari tahun 1955 hingga</p>

	<p>pemenuhan Hak Asasi Warga Negara, Universitas Diponegoro, Disertasi Doktor</p>	<p>pilih dan sistem pemilu sebagai upaya pemenuhan hak asasi manusia.</p>	<p>2014. Dalam penelusuran tersebut, tergambar bagaimana lembaga penyelenggara pemilu di tiap periode merumuskan mekanisme hak pilih warga negara sebagai upaya pemenuhan hak asasi manusia. Sudut pandang dalam disertasi ini terletak pada penyelenggara negara dan menganalisis aspek-aspek pada Pemilu 2019 yang akan datang.</p>
3.	<p>I Ketut Sukowati Lanang P Perbawa, Eksistensi KPU</p>	<p>Disertasi ini mengkaji KPU sebagai penyelenggara pemilu ditinjau dari landasan</p>	<p>Disertasi ini lebih aktual dengan memasukkan evaluasi KPU</p>

	dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Universitas Brawijaya Malang, Disertasi Doktor	filosofis, historis dan yuridis konstitusional dari tahun 1955 sampai dengan pemilu 2009, serta eksistensi KPU dalam penyelenggaraan pemilu berkaitan dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya.	pada Pemilu 2009 dan 2014 serta proyeksi kelembagaan ke depan.
4.	Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, Universitas Diponegoro, Disertasi Doktor.	Disertasi ini menjelaskan politik hukum Pemilu di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 meliputi dinamika Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden/Wakil Presiden, dan Pemilu kepala daerah serta peran Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilu untuk mewujudkan keadilan pemilu sebagaimana diamanatkan UUD 1945.	Disertasi ini tidak hanya sebatas mendeskripsikan politik hukum pemilu pasca perubahan UUD 1945, namun juga melakukan rekonstruksi politik hukum penyelenggaraan pemilu bagi periode yang akan datang.

5.	Lita Tyesta ALW, Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis, Universitas Diponegoro, Disertasi Doktor.	Disertasi ini mengulas kondisi kerangka hukum pilkada masih mengandung kelemahan dan membawa implikasi dalam sistem ketatanegaran Indonesia. Berdasarkan temuan hasil Penelitian, memberikan usulan supaya DPR merevisi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. UU No. 15 Tahun 2011 perlu direvisi supaya lebih bisa mengatur hubungan tata kerja antara pemerintah dan lembaga lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Selbihnya produk legislasi Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Disertasi ini tidak hanya mengulas kerangka hukum pemilihan umum kepala daerah, namun juga pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, dan presiden dan wakil presiden. Disertasi ini juga lebih aktual dengan memasukkan analisis terhadap Undang-undang No. 7 Tahun 2017 (Undang-undang Pemilu terbaru).
----	---	---	---

		<p>dapat disetarakan peraturan pemerintah (PP).</p> <p>Adapun revisi UU No. 15 Tahun 2011 berkenaan dengan memasukkan pedoman teknis bagi lembaga negara independen dalam membentuk peraturan pelaksanaan teknis dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangannya.</p>	
6.	<p>Topo Santoso, Settlement of Election Offences In four Southeast Asian Countries (With Special Reference to The Indonesian General Elections), University of Malaya, Disertasi Doktor</p>	<p>Disertasi ini menganalisis kerangka hukum Pemilu di Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Filipina, dan kesesuaiannya dengan instrumen internasional mengenai pemilihan umum, terutama mengenai penyelesaian pelanggaran pemilihan umum untuk pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis. Hasil penelitian</p>	<p>Disertasi ini menggunakan metode perbandingan pemilu di Indonesia dengan beberapa negara pula, yaitu Australia, Perancis, India, Filipina, Afrika Selatan, Amerika Serikat, dan Venezuela. Model pengawasan</p>

		<p>menunjukkan bahwa untuk mencegah pengaruh politik yang tidak diinginkan pada proses Pemilu, setiap negara memerlukan kerangka hukum yang melindungi Pemilu dari semua jenis pelanggaran Pemilu, memberikan hak kepada semua pihak yang dirugikan untuk menggugat hasil pemilihan melalui badan peradilan yang kompeten. Kerangka hukum di masing-masing negara pada umumnya mencakup unsur standar hak asasi manusia internasional mengenai Pemilu, namun berbeda dalam beberapa hal, terutama dalam penanganan pelanggaran pemilu, regulasi, dan dampak pelanggaran pemilu, lembaga yang berwenang</p>	<p>dan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu dielaborasi untuk merekonstruksi politik hukum penyelenggara pemilu di Indonesia.</p>
--	--	--	---

		<p>dan prosedur penyelesaian (dalam proses pidana dan dalam permohonan Pemilu). Beberapa aspek dari kerangka hukum penyelesaian pelanggaran pemilu, khususnya di Indonesia, perlu ditingkatkan untuk memastikan pemilihan umum yang lebih demokratis.</p>	
7.	<p>Sri Nuryanti, Hilangnya Suara Warga Negara: Jebakan Formalisme dan Perumitan dalam Regime Electoral, Universitas Gajah Mada, Disertasi Doktor</p>	<p>Disertasi ini menjelaskan regime elektoral yang menjadikan hilangnya suara pemilih, Padahal dalam negara yang menganut sistem politik demokrasi, suara pemilih diklaim sebagai hal yang sangat esensial. Karena suara emilih adalah ekspresi kedaulatan rakyat dan kedaulatan rakyat adalah inti dari demokrasi.</p>	<p>Disertasi ini berupaya menata ulang kelembagaan penyelenggaraan Pemilu yang independen, profesional, dan berintegritas sehingga dapat menanggulangi hilangnya hak pilih warga negara dalam</p>

		<p>Temuan studi ini adalah : Pembangunan regime electoral lebih peduli pada proses pemilu ketimbang esensi pemilu yaitu menjamin hak politik warga negara. Model kelembagaan penyelenggara pemilu sebagaimana dikemukakan oleh International IDEA dalam praktiknya masing-masing mempunyai dinamika tersendiri. Hal itu ditengarai mempunyai pengaruh signifikan dalam pola menjamin hak konstitusioanal warga negara.</p>	<p>pemilihan umum.</p>
--	--	--	------------------------



## BAB II

### KONSEP POLITIK HUKUM PENYELENGGARA PEMILU DEMOKRATIS

#### A. Konsep Demokrasi

Demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Istilah ini mulai digunakan pada abad ke-5 Sebelum Masehi dengan pengertian pemerintahan oleh rakyat, yang kemudian Abraham Lincoln mengartikannya sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>31</sup> Berdasarkan *The Social Science Encyclopedia*, terminologi demokrasi sebagai sebuah pengejawantahan kekuasaan rakyat cukup lama menghilang dari diskursus politik. Baru sekitar abad ke-17—tepatnya di Rhode Island, kemudian perang kemerdekaan Amerika Serikat, dan akhirnya mencapai puncak di era Revolusi Perancis—istilah demokrasi bersama dengan konstitusi kembali meramaikan diskursus dunia politik. Pada abad ke-19, demokrasi menjadi kajian arus utama (*mainstream*) dengan konsep demokrasi representatif atau demokrasi perwakilan.<sup>32</sup> Prinsip-prinsip demokrasi kemudian berkembang, antara lain: kedaulatan rakyat, *rule of law*, pemerintahan atau kekuasaan oleh suara mayoritas, perlindungan terhadap minoritas, pemisahan kekuasaan, kemerdekaan

---

<sup>31</sup> A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara* (Bandung: Fajar Media, 2013), hal. 196-197.

<sup>32</sup> Adam Kuper dan Jessica Kuper (Ed.), *The Social Science Encyclopedia*, Edisi Kedua (London: Routledge & Kegan Paul, 1995) dikutip dalam Erlyn Indarti, “Demokrasi dan Kekerasan: Sebuah Tinjauan Filsafat Hukum,” makalah, tidak diterbitkan, tanpa tahun, hal. 25.

konstitusional, sosiabilitas, partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan, egalitarianisme atau kesetaraan sosial, dan hak-hak sipil.<sup>33</sup>

Gagasan awal tentang demokrasi dapat dilacak dalam pemikiran Aristoteles, walaupun istilah demokrasi tidak digunakan secara eksplisit. Menurutnya, pemerintahan dapat dilaksanakan oleh satu orang, beberapa orang, atau banyak orang. Bentuk-bentuk operasionalisasi dari pemerintahan tersebut pada praktiknya dapat terlaksana secara tepat atau tidak tepat. “Tepat” yang dimaksud adalah ketika pemerintahan dijalankan untuk kebaikan bersama, sementara “tidak tepat” jika dijalankan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi, baik untuk satu orang atau kelompok orang tertentu. Pemikiran Aristoteles ini bukan berarti menampik kepentingan individu *per se*, tetapi lebih mendahulukan kehendak bersama (*general will*) komunitas mereka.<sup>34</sup> Aristoteles menggambarkan komunitas yang baik sebagai sebuah komunitas yang mempromosikan kesejahteraan semua anggotanya (*well-ordered commonwealth*) dengan memungkinkan setiap anggota untuk melaksanakan potensi yang tepat dan untuk menjalani kehidupan yang dibimbing oleh kebijaksanaan.<sup>35</sup>

Berpijak pada “kehendak dan kebaikan bersama” inilah lantas konsep demokrasi sering ditafsirkan secara sederhana dengan semboyan *dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat*. Namun, konsep demokrasi klasik tersebut dalam perkembangannya mengalami tantangan dari pemikir-pemikir politik modern abad ke-20. Seiring dengan perkembangan negara-bangsa dengan kompleksitas

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 26.

<sup>34</sup> Lihat Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Taylor & Francis, [1976] 2003), hal. 243.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 244.

tata pemerintahan dan birokrasi modern, ide-ide dasar demokrasi klasik mengenai kehendak dan kebaikan bersama perlu dipertanyakan dan ditafsirkan ulang. Dalam diskursus politik modern, suatu negara umumnya disebut demokratis berdasarkan pada bentuk-bentuk kerja institusionalnya atau pada cara pengisian jabatan pemerintahan. Menganggapi persoalan ini, Joseph Schumpeter menyatakan bahwa masyarakat tidak diatur oleh orang atau mayoritas secara keseluruhan, tetapi oleh para pejabat terpilih bersama dengan partai politik dan aparatus birokrasi.<sup>36</sup> Hal ini jelas mengungkapkan kondisi sehari-hari atau aktualitas dari masyarakat itu sendiri. Singkatnya, demokrasi secara aktual seringkali dijalankan dengan menerapkan kebijakan sesuai atas estimasi dari bentuk-bentuk institusional dari apa yang paling baik dilakukan. Aktualitas politik modern inilah yang membuat Schumpeter mereinterpretasi konsep demokrasi klasik sehingga mampu menjelaskan situasi yang benar-benar sedang terjadi. Posisi teoretis ini membuat Schumpeter berada pada kelompok teoris revisionis atau realis yang menggugat teori demokrasi klasik yang kehilangan daya aktualitasnya.

Menurut Schumpeter, bentuk esensial dari kebaikan bersama dalam masyarakat modern tidak dapat ditunjukkan secara gamblang, baik dalam motif orang-orang yang memilih pejabat publik yang masing-masing akan memilih berdasarkan preferensi pribadi atau juga dalam hasil pemungutan suara karena mayoritas biasanya memiliki berbagai motivasi untuk memilih pejabat publiknya sendiri.<sup>37</sup> Menurut Schumpeter pandangan klasik mengandung unsur esensial dari masyarakat demokratis. Hal ini dapat ditelusuri pada cara pandang Jean-Jacques

---

<sup>36</sup>*Loc. cit.*

<sup>37</sup>Frank Cunningham, *Theories of Democracy* (London: Routledge, 2002), hal. 10-11.

Rousseau yang melihat konsepsi publik sebagai entitas homogen yang diselenggarakan bersama oleh apa yang disebut kehendak bersama yang dibedakan dari kehendak individu tertentu.

Kesimpulan sederhana dari Schumpeter adalah bahwa konsepsi demokrasi klasik harus diganti dengan sesuatu yang sesuai dengan fungsi sebenarnya demokrasi pada dunia modern. Dengan demikian, ia mereduksi demokrasi pada suatu metode untuk memilih pejabat publik. Di sisi lain, metode itu didefinisikan hanya sebagai sebuah bentuk pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dengan individu-individu yang mendapatkan kekuasaan. Untuk memilih siapa individu tersebut, maka harus dilakukan dengan cara yang kompetitif untuk memperoleh suara rakyat.<sup>38</sup> Pada titik inilah terlihat perubahan arah awal perbincangan demokrasi, dari ide-ide mengenai kehendak dan kebaikan bersama menuju perdebatan tentang operasionalisasinya pada tingkat politik praktis.

Poin tersebut memperlihatkan adanya pengerucutan bahwa pada setiap masyarakat politik yang menjalankan pemilihan yang bebas akan langsung serta-merta dianggap sebagai masyarakat demokratis. Akan tetapi, menurut Schumpeter penilaian terhadap demokrasi harus juga dilihat bagaimana prasyarat-prasyarat yang dimiliki masyarakat agar demokrasi dapat berhasil. Kondisi-kondisi tersebut, mengikuti Schumpeter, yaitu tersedianya pemimpin politik (*political leaders*) yang berkualitas; jaminan ketersediaan ahli untuk memutuskan kebijakan-kebijakan tertentu; birokrasi yang terlatih; dan adanya masyarakat yang toleran satu sama

---

<sup>38</sup> Joseph Schumpeter, *Op. cit.*, hal. 269.

lain dan secara sukarela mengizinkan politisi untuk menjalankan roda pemerintahan.<sup>39</sup> Senada dengan Schumpeter, Henk Addink berpendapat bahwa kontrol konstitusi dan pemerintahan yang baik adalah dua fitur utama yang harus dimiliki sistem demokrasi representatif.<sup>40</sup> Tanpa dua fitur tersebut, demokrasi hanya akan menjadi tirani mayoritas yang mengontrol pemerintahan. Oleh karena itu, Pemilu harus dilaksanakan dengan membuka ruang kompetisi secara adil, baik substansi maupun prosedur.<sup>41</sup> Sedangkan pemerintahan yang baik (*good governance*) didesain untuk menjamin kinerja pemerintahan hasil Pemilu.

Menyimak gugatan para teoris revisionis atas teori demokrasi klasik, Frank Cunningham mengemukakan tiga pendekatan dalam teori demokrasi. Pertama, pendekatan *normatif* tentang nilai-nilai demokrasi itu sendiri; kedua, pendekatan *deskriptif* tentang apa yang disebut sebagai masyarakat demokratis baik dari segi fungsi riilnya atau estimasi fungsi potensialnya; dan, *ketiga*, pendekatan *semantik* tentang makna demokrasi itu sendiri.<sup>42</sup>

Masing-masing pendekatan teori demokrasi yang digunakan memiliki konsekuensi yang berbeda pula dalam menarik kesimpulannya. Bagi Cunningham, Schumpeter berangkat dari pendekatan deskriptif demokrasi untuk kemudian menggambarkan sisi normatif dan semantiknya sebagai kesimpulan, sementara Aristoteles secara eksplisit memisahkan ketiga pendekatan teori demokrasi.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal. 302.

<sup>40</sup> Henk Addink, *Sourcebook—Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010), hal 26.

<sup>41</sup> Selain pelaksanaan Pemilu yang adil baik substansi maupun prosedur, jaminan hak-hak warga negara juga penting untuk dipenuhi, seperti kebebasan berserikat, kebebasan berekspresi, kebebasan pers, dan kebebasan berpendapat. Kebebasan-kebebasan tersebut wajib dipenuhi untuk menjamin akses informasi warga negara dalam rangka memilih atau menjadi peserta Pemilu. *Loc. cit.*

<sup>42</sup> Frank Cunningham, *Op. cit.*, hal. 11.

Sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif untuk melakukan penelusuran institusional penyelenggara pemilu dan politik hukum yang mensituasikannya dalam lintasan sejarah dan secara normatif merumuskan nilai-nilai demokrasi yang dapat diterapkan dalam sistem penyelenggara Pemilu di Indonesia ke depan.

Untuk memperoleh gambaran tingkat demokrasi pada tiap era pemerintahan di Indonesia sejak Demokrasi Parlementer hingga pasca Reformasi, penelitian ini akan menjabarkan situasi riil tentang penyelenggaraan pemilu, yang meliputi: jenis pemilu, sistem pemilu, kelembagaan pemilu, sistem pengawasan pemilu, dan politik hukum pemilu (struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum). Dengan meninjau poin-poin tersebut, kemudian dirumuskan konsep penyelenggara pemilu di masa depan berdasarkan pengalaman historis penyelenggaraan pemilu pada masing-masing era pemerintahan.

## **B. Konsep Negara Hukum**

Gagasan tentang konsepsi negara hukum telah ada pada zaman Plato dan Aristoteles yang menyebutkan negara hukum adalah negara yang diperintah oleh negara yang adil. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung cita-cita manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut: (1) Cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*); (2) Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*); (3) Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*); (4) Cita-cita untuk mengejar keadilan (*idée der gorechtigheid*).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*, Cetakan Ke-4 (Jakarta: Gaya Media, 2000), hal. 13.

Menurut Plato yang kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles, hukum yang diharapkan adalah hukum yang adil dan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa melainkan sesuai dengan kehendak warga negara, dan untuk mengatur hukum itu dibutuhkan konstitusi yang memuat aturan-aturan dalam hidup bernegara.<sup>44</sup>

Selanjutnya perdebatan konsep negara hukum pada abad Ke-19 diawali pendapat dari seorang filsuf Jerman Immanuel Kant yang mengartikan negara hukum adalah negara hukum formal (negara berada dalam keadaan statis atau hanya formalitas yang biasa disebut dengan negara penjaga malam/*nachtwakestaat*). Menurut F.J. Stahl, kalangan ahli hukum Eropa Kontinental memberikan ciri-ciri negara hukum (*rechtstaat*) yaitu: (1) pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) pemisahan kekuasaan negara; (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4) adanya peradilan administrasi.<sup>45</sup>

Perumusan ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh F.J. Stahl kemudian ditinjau ulang oleh *The International Commission of Jurist* pada konferensi yang diselenggarakan di Bangkok tahun 1965, yaitu: (1) perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) pemilihan umum yang bebas; (4)

---

<sup>44</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia* (Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya) (Depok: Universitas Indonesia Press, 1995), hal. 21.

<sup>45</sup> Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 1.

kebebasan menyatakan pendapat; (5) kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) pendidikan kewarganegaraan.<sup>46</sup>

Sedangkan Jimly merumuskan 13 prinsip pokok negara hukum yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum yang demokratis, atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum, yaitu: 1) supremasi hukum; 2) persamaan dalam hukum; 3) asas legalitas; 4) adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan undang-undang dasar; 5) berfungsinya organ-organ Negara yang independen dan saling mengendalikan; 6) prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak; 7) tersedianya upaya peradilan tata usaha Negara; 8) tersedianya upaya peradilan tata negara; 9) adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 10) bersifat demokratis; 11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara; 12) adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka; dan 13) ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Senada dengan konsep-konsep di atas, Henk Addink merumuskan tiga syarat utama terselenggaranya negara hukum demokratis, yaitu *rule of law*, demokrasi, dan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>47</sup> Ketiga syarat tersebut menjadi konsep fundamental dan prinsip pokok yang diterima oleh sebagian besar negara hukum modern di seluruh dunia. Menurut Addink, *rule of law* merujuk kepada pemerintahan berdasarkan hukum dan adanya kepastian hukum bagi warga negara, sedangkan demokrasi merujuk kepada persamaan dan

---

<sup>46</sup> *Loc. cit.*

<sup>47</sup> Henk Addink, *Op. cit.*, hal. 4.



kebebasan warga negara, dan *good governance* yang meliputi kepastian, transparansi, partisipasi, efektifitas, akuntabilitas, dan hak asasi manusia.<sup>48</sup> Norma-norma *good governance* tersebut seringkali berkaitan dengan *rule of law* dan demokrasi, walaupun memiliki karakteristik tersendiri.

Memperhatikan ciri-ciri negara hukum menurut *The International Commission of Jurist* dan pendapat para tokoh di atas, demokrasi dan negara hukum merupakan dua konsepsi yang saling berkaitan satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.<sup>49</sup> Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain, sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang.<sup>50</sup> Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>49</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 10.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (Edisi Revisi)* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 152-162.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 532.

Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung empat prinsip pokok, yaitu:<sup>52</sup> 1) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; 2) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; 3) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan 4) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara yang terkait pula dengan dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dan warga negara.

Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi berdasarkan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Esensi dari sistem demokrasi adalah partisipasi rakyat atau warga negara. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>53</sup>

Penerapan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis di Indonesia secara historis adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, "Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru", dalam *Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar)* (Jakarta: FH-UI, 2000), hal. 141-144.

<sup>53</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. cit.*, hal. 48.

Demikian halnya pasca perubahan ke-4 UUD Tahun 1945, secara eksplisit menyatakan jati diri negara Indonesia yang memegang prinsip sebagai negara hukum yang demokratis. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3), yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

### C. Konsep Politik Hukum Pemilu

Politik hukum merupakan suatu kajian yang membahas kedudukan hukum dalam politik dan begitu sebaliknya. Dua unsur ini saling mempengaruhi dan mempunyai posisi tawar yang tinggi dalam sistem demokrasi, karena kemauan rakyat selalu berubah, politik selalu berubah sehingga berdampak pada produk hukumnya. Budaya politik dan keinginan masyarakat di suatu wilayah (negara) terus berkembang, sehingga akan mempengaruhi produk-produk hukum yang akan dibuat oleh suatu negara tersebut. *“Because legal theory attempts to capture the essential features of law, as encapsulated in the self-understanding of a culture, it has a built-in obsolescence, since the self-understanding of cultures is forever changing.”*<sup>54</sup>

Padmo memberikan definisi politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>55</sup> Lebih lanjut Padmo menjelaskan pengertian politik hukum dalam artikel *“Menelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”*. Politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk

---

<sup>54</sup>Brian H. Bix, *Legal Positivisme* (Malden, USA: Blackwell Publishing, 2005), hal. 29.

<sup>55</sup>Padmo Wahyono, *Indonesia: Negara Berdasarkan atas Hukum* Cetakan Ke-2 (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1986), hal. 160.

menghukumkan sesuatu. Maksudnya kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya.<sup>56</sup>

Senada dengan Padmo, Soedarto memberi makna politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>57</sup>

Masih banyak lagi definisi politik hukum,<sup>58</sup> pada intinya politik hukum merupakan keinginan-keinginan untuk berubah menjadi yang lebih baik yang kemudian keinginan tersebut dilegalisasikan dalam bentuk hukum. Proses legislasi atau pembuatan hukum bukanlah sesuatu yang mudah, pembahasannya membutuhkan waktu yang tidak singkat karena terdapat berbagai kepentingan politik di dalamnya. Idealnya pertaurangan tersebut merupakan sebagai alat (proses politik hukum) untuk mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum karena perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum.<sup>59</sup>

Pandangan Mahfud tentang politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum karena kedua kacamata ini bisa menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses

---

<sup>56</sup>Padmo Wahyono, "Menyelidik Proses Terbentuknya Undang-Undang," dalam *Jurnal Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hal. 65.

<sup>57</sup>Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, 1983), hal. 20.

<sup>58</sup>Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 35.

<sup>59</sup>William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hal. 19.

pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.<sup>60</sup>

Politik hukum Pemilu di Indonesia mengalami perubahan menyesuaikan tuntutan global dan nasional terkait jaminan pelaksanaan hak-hak dasar warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Dalam rangka mewujudkan konsep negara hukum yang ditopang sistem demokrasi, Indonesia meratifikasi konvensi internasional yang berkaitan dengan sistem politik demokrasi yaitu hak sipil politik, Konvensi tentang Penghapusan dari Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi tentang Hak Penyandang Cacat, dan melakukan perubahan UUD 1945 yang lebih memberi kepastian terwujudnya pelaksanaan hak sipil politik melalui pemilihan umum yang demokratis. Pemilu dilaksanakan secara periodik, diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen.

Ketentuan UUD NRI 1945 tersebut dijabarkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Dalam undang-undang ini disebutkan arah pembangunan politik diwujudkan melalui penyempurnaan struktur politik; penataan peran negara dan masyarakat; pengembangan budaya politik; perbaikan proses politik; peningkatan peran hubungan luar negeri; serta peningkatan peran komunikasi dan informasi.<sup>61</sup> Selanjutnya dijelaskan pula dalam dokumen RPJPN, bahwa proses politik diperbaiki dengan: (a) Merumuskan standar dan parameter bagi berlangsungnya

---

<sup>60</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 9.

<sup>61</sup> BAPENAS, *Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025* (Jakarta: Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005), hal. 18.

proses dan mekanisme seleksi publik yang lebih terbuka bagi para calon pemimpin nasional; (b) Merumuskan standar dan parameter bagi berlangsungnya proses dan mekanisme rekrutmen pejabat politik dan publik yang lebih transparan; dan (c) Mewujudkan komitmen politik yang tegas terhadap pentingnya kebebasan media massa, keleluasaan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat setiap warganegara berdasarkan aspirasi politiknya masing-masing.<sup>62</sup>

Berpedoman pada konstitusi dan arah kebijakan pembangunan politik tersebut, disusun peraturan perundang-undangan bidang politik yaitu undang-undang partai politik, undang-undang Pemilu, undang-undang penyelenggara Pemilu, dan undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang memberi kepastian hukum mekanisme rekrutmen jabatan politik secara langsung yang diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu independen melibatkan partisipasi masyarakat secara inklusif.

Politik hukum Pemilu selalu mengalami perubahan yang tujuannya antara lain, menyempurnakan prinsip-prinsip Pemilu demokratis dan tata kelola Pemilu yang erat kaitannya dengan desain kelembagaan penyelenggara Pemilu. Pasca proklamasi kemerdekaan (periode 1945-1959) hingga era reformasi, berbagai perundang-undangan tentang Pemilu dan penyelenggara Pemilu diterbitkan ke arah terwujudnya proses politik yang transparan dan partisipatif.

#### **D. Konsep Penyelenggara Pemilu Demokratis**

Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara Pemilu bersifat

---

<sup>62</sup>*Ibid.* hal. 19.

independen, mempunyai integritas yang tinggi, dan menghormati hak-hak sipil dan politik warga negara. Jika penyelenggara Pemilu tidak memiliki minimal kategori-kategori tersebut, maka harapan untuk mencapai Pemilu yang demokratis dan berkualitas akan terhambat.

Masing-masing negara tentunya memiliki konsep lembaga penyelenggara Pemilu tersendiri berdasarkan kondisi sosio-politik negaranya. Menurut hasil penelitian International IDEA,<sup>63</sup> setidaknya ada tiga model penyelenggara pemilu yang dikenal dalam penyelenggaraan Pemilu kontemporer di dunia, yaitu Model Independen (*The Independent Model of Electoral Management*), Model Pemerintah (*The Governmental Model of Electoral Management*), dan Model Campuran (*The Mixed Model of Electoral Management*). Model Independen secara institusional meletakkan penyelenggara di luar cabang eksekutif pemerintahan. Penyelenggara bebas dan berhak menentukan anggaran sendiri dan tidak bertanggung jawab kepada, misalnya, menteri atau badan eksekutif lainnya. Umumnya, penyelenggara bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, mahkamah agung, atau kepala pemerintahan.

Model yang kedua, Penyelenggara Pemilu Model Pemerintah, secara institusional berada di bawah cabang eksekutif pemerintahan; biasanya menjadi bagian dari kementerian dalam negeri dan/atau bagian dari pemerintah daerah. Keanggotaan dalam model ini langsung dipimpin oleh seorang menteri dan diisi oleh staf yang berasal dari birokrasi. Dengan demikian, penyelenggara

---

<sup>63</sup> Helen Catt et. al., *Op. cit.*, hal. 7-8.

bertanggung jawab kepada menteri dan tidak memiliki otonomi dan akuntabilitas yang bebas dari segi penganggaran.

Sedangkan model yang ketiga, model campuran, menggabungkan antara penyelenggara model independen dan pemerintah. Penyelenggara model ini memiliki struktur ganda: penyelenggara, dari aspek kebijakan dan pengawasan, independen dari cabang eksekutif, namun dalam implementasinya berada di dalam badan pemerintah atau lembaga negara baik di tingkat pusat maupun lokal. Komposisi keanggotaan model ini umumnya berasal dari luar pemerintah namun dengan jajaran staf dari aparat birokrasi pemerintah. Penganggarnya pun tidak terbebas dari kehendak cabang pemerintahan eksekutif.

Aspek-aspek dan komponen-komponen yang membedakan ketiga model di atas dapat dilihat berdasarkan: letak struktur institusional kelembagaan, implementasi pertanggungjawaban, akuntabilitas formal laporan, kekuasaan dalam membentuk kebijakan/regulasi, komposisi keanggotaan, struktur kesekretariatan, dan penganggaran penyelenggara pemilu.<sup>64</sup> Walaupun demikian, pilihan terhadap satu model tertentu tidak serta merta menentukan tingkat demokratis atau tidaknya pelaksanaan Pemilu. Negara seperti Amerika Serikat, misalnya, menggunakan Model Pemerintah; India dan Venezuela menggunakan Model Independen; sementara Perancis dan Indonesia menggunakan Model Campuran.

Terlepas dari tiga pilihan model penyelenggara Pemilu di atas, International IDEA merumuskan tujuh prinsip yang dijadikan pedoman bagi penyelenggara

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 9.



Pemilu.<sup>65</sup> Prinsip-prinsip tersebut adalah: *pertama*, independensi,<sup>66</sup> yaitu penyelenggara Pemilu mandiri dan bebas dari intervensi pihak manapun, baik pengaruh pemerintah maupun kekuatan politik lain, dalam menentukan kebijakannya. Jaminan independensi penyelenggara dapat dirumuskan ke dalam kerangka hukum Pemilu, misalnya melalui konstitusi atau undang-undang. Dengan merumuskan kemandirian ke dalam kerangka hukum, maka secara institusional penyelenggara Pemilu akan mendapatkan jaminan independensinya.

*Kedua*, imparsialitas,<sup>67</sup> yaitu penyelenggara Pemilu dalam membangun integritas dan kredibilitasnya, mulai dari proses sampai penetapan hasil pemilu, tidak hanya harus bersikap independen, namun juga wajib tidak berat sebelah (imparsial) dalam segala tindakannya. Penyelenggara diharuskan bersikap adil dan setara kepada semua peserta pemilu tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap kelompok atau kepentingan politik tertentu. Tanpa adanya imparsialitas penyelenggara, integritas Pemilu akan runtuh terutama dalam membangun kepercayaan dan kredibilitas Pemilu khususnya di mata para peserta yang kalah. Secara teoritis, penyelenggara pemilu Model Independen dengan rekrutmen anggota berdasarkan kepakaran merupakan model paling baik untuk menciptakan imparsialitas penyelenggara. Model Pemerintah maupun Model Campuran umumnya lebih sulit membangun imparsialitas, terutama dengan partai pemerintah inkumben.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal. 21.

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 22.

*Ketiga*, integritas,<sup>68</sup> yaitu anggota penyelenggara Pemilu memiliki tanggung jawab seara langsung untuk memastikan integritas dan kemurnian Pemilu. Untuk itu, maka perlu diatur standar yang tinggi mengenai integritas penyelenggara beserta sanksinya dalam kerangka hukum Pemilu. Integritas mungkin lebih mudah dipertahankan jika penyelenggara memiliki independensi penuh atas tindakan dan kontrol atas semua proses Pemilu, termasuk kontrol penuh atas anggaran dan kepegawaian. Sejauh mungkin, merupakan kepentingan penyelenggara untuk memastikan bahwa pelanggaran terhadap aturan dan kode etik mesti diikuti dengan sanksi yang tepat.

*Keempat*, transparansi,<sup>69</sup> yaitu penyelenggara dituntut agar terbuka mengenai operasional kerja dan penyelenggaraan keuangan. Hal itu menjadi dasar masyarakat untuk memeriksa keputusan dan performa penyelenggara Pemilu. Transparansi adalah standar paling dasar bagi setiap aktivitas penyelenggara. Dengan adanya transparansi maka dapat membantu penyelenggara dalam menekan persepsi kecurangan dan korupsi, mengidentifikasi pelanggaran finansial maupun tahapan pemilu, serta dapat meningkatkan kredibilitas pemilu. Transparansi penyelenggara dapat dirumuskan dalam kerangka hukum Pemilu, misalnya dengan mewajibkan penyelenggara untuk melaporkan setiap kegiatannya kepada publik, sebagaimana dipraktikkan di Indonesia. Transparansi juga dapat ditegakkan melalui kode etik atau kebijakan internal yang dimiliki oleh penyelenggara.

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 23.

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

*Kelima*, efisiensi,<sup>70</sup> yaitu dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu dapat digunakan secara tepat dan bijaksana. Dengan semakin majunya perkembangan teknologi dan tuntutan terhadap aktivitas-aktivitas berbiaya tinggi seperti pendidikan pemilih, sosialisasi, dan diseminasi informasi, penyelenggara harus ekstra hati-hati dalam menyusun program kerja sehingga dapat bersifat berkelanjutan, efisien, berintegritas, dan modern. Oleh karena itu, kerangka hukum diperlukan untuk mendefinisikan standar penyelenggaraan pemilu dan pendanaan yang efisien. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi bahwa penyelenggaraan pemilu yang tidak efisien dapat dipandang sebagai sebuah bentuk perilaku korupsi, sehingga dapat menyebabkan tantangan terhadap kredibilitas penyelenggara.

*Keenam*, profesionalisme,<sup>71</sup> yaitu elemen-elemen dalam penyelenggaraan pemilu yang meliputi ketelitian dan keakuratan penyelenggara, serta jajaran staf yang kompeten. Penyelenggara wajib memastikan bahwa anggota dan stafnya merupakan tenaga terlatih dan memiliki kompetensi teknis yang dibutuhkan untuk melaksanakan pemilu dengan standar profesionalitas yang tinggi. Pelatihan tenaga-tenaga profesional dapat membuat masyarakat percaya bahwa keseluruhan proses pemilu akan dilaksanakan oleh orang-orang yang tepat. Meskipun demikian, komitmen personal dari masing-masing individu terhadap prinsip ekuitas (kewajaran), akurasi, ketekunan, dan pelayanan di dalam setiap tindakannya, merupakan hal yang diperlukan untuk menjaga profesionalisme di dalam penyelenggara pemilu.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, hal. 24.

<sup>71</sup> *Loc. cit.*

*Ketujuh*, orientasi pelayanan,<sup>72</sup> yaitu penyelenggara Pemilu tidak hanya memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan atau jasa mereka kepada para *stakeholders*, namun juga berkewajiban untuk mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan agar anggota dan staf penyelenggara memiliki pedoman terbaik yang dapat diukur dan dipantau oleh masyarakat. Sejumlah negara, termasuk Indonesia, memasukkan standar pelayanan dasar penyelenggara ke dalam kerangka hukum Pemilu, seperti tenggat waktu pengumuman hasil pemilu, proses kompilasi data pemilu, proses distribusi identitas pemilih, atau proses distribusi informasi di lokasi pemilihan. Persepsi para *stakeholders* terhadap performa pelayanan penyelenggara penting dalam mempengaruhi penilaian publik terhadap integritas dan efektifitas kerja penyelenggara. Evaluasi pasca-pemilu merupakan cara terbaik untuk mengkaji persepsi tersebut. Evaluasi ini dapat dilakukan oleh penyelenggara yang bersangkutan atau dapat juga dilakukan oleh, misalnya, badan legislatif.

#### **E. Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara**

Perbandingan penyelenggara Pemilu di beberapa negara diulas secara singkat untuk menambah referensi sistem pemerintahan yang diadopsi pada masing-masing Negara mempunyai konsekuensi terhadap jenis Pemilu. Sistem pemerintahan parlementer hanya menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota parlemen. Partai politik pemenang Pemilu mempunyai hak prerogative untuk menyusun kabinet dan menunjuk Perdana Menteri. Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial, Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota parlemen,

---

<sup>72</sup> *Loc. cit.*

Presiden dan Wakil Presiden. Jenis Pemilu yang diselenggarakan oleh masing-masing Negara berpengaruh pada tugas dan wewenang penyelenggara Pemilu.

Memperhatikan hal tersebut di atas, perbandingan penyelenggara Pemilu diwakili negara-negara yang mempunyai perbedaan sistem pemerintahan, jenis Pemilu dan model penyelenggara Pemilu, yaitu Australia, Perancis, Filipina, Afrika Selatan, Amerika Serikat, India, Venezuela, Mexico, dan Ecuador.

### **1. Penyelenggara Pemilu di Australia**

Australia merupakan negara yang berbentuk persemaikmuran (*commonwealth*). Persemaikmuran Australia didirikan pada 1 Januari 1901, yang disebut juga Hari Federasi, ketika enam bekas koloni Inggris, sekarang adalah keenam negara bagian Australia setuju untuk berserikat. Konstitusi Australia, yang pertama kali berlaku pada 1 Januari 1901, meletakkan dasar-dasar sistem pemerintahan Australia.

Australia juga dikenal sebagai negara Monarki Konstitusional dengan ratu sebagai kepala negara yang wewenangnya dibatasi oleh konstitusi. Kepala negara Australia ialah Ratu Elizabeth II. Meskipun ia juga menjadi Ratu Inggris, jabatan ini sedikit terpisah, baik dalam hukum maupun praktik pemerintahan/konstitusional. Faktanya, Ratu tidak mempunyai peranan apapun dalam sistem politik Australia dan hanya berfungsi sebagai simbol/tokoh. Ratu secara resmi diwakili oleh seorang Gubernur Jenderal yang diangkat oleh Ratu atas usulan Perdana Menteri Australia. Ratu tidak mempunyai peranan apapun dalam tugas keseharian Gubernur Jenderal.

Meskipun statusnya persemakmuran, namun, Australia juga memiliki kebebasan dan kemandirian mutlak untuk menentukan kebijakan negaranya sendiri. Demikian halnya kebijakan untuk menyelenggarakan Pemilu di Australia. praktik Pemilu di Australia telah ada sejak tahun 1843 yang bertujuan untuk memilih anggota majelis tinggi (*Legislative Council*) untuk negara bagian New South Wales. Akan tetapi, Pemilu untuk membentuk pemerintahan tingkat nasional baru dilakukan pada tahun 1937.<sup>73</sup> Dasar penyelenggaraan Pemilu nasional Australia diatur secara terperinci dalam *Commonwealth Electoral Act 1918*, meskipun pemerintahan Australia telah melakukan banyak perubahan terkait isi undang-undang tersebut (*Commonwealth Electoral Amendment Act 2016*), namun *Commonwealth Electoral Act 1918* tetap menjadi bagian yang tidak terpisahkan dan tetap berlaku, kecuali hal-hal yang telah diubah. Parlemen Australia menganut sistem dua kamar (*bicameral*).<sup>74</sup> Dalam model bikameral terdapat dua lembaga yakni Senat (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Pemilihan untuk masing-masing lembaga parlemen biasanya diselenggarakan setiap tiga tahun sekali secara serentak, para senator memiliki masa jabatan yang tumpang tindih selama enam tahun, kecuali yang berasal dari teritorial, yang masa jabatannya tidak ditetapkan tetapi terikat dengan daur

---

<sup>73</sup>Hendri Nasyidar, *Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia dan Australia: Suatu Studi Perbandingan* (Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala, 2014), hal. 25-26.

<sup>74</sup>Munawar Fuad, *Awakening the Giant: Membangunkan Negeri Raksasa yang Tertidur* (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 93-94. “Di dalam Senat (majelis tinggi), terdapat 76 senator: yakni dari enam negara bagian masing-masing dikirimkan 12 wakil, sedangkan dari dua teritorial masing-masing dikirimkan dua wakil. DPR (majelis rendah) terdiri dari 150 anggota yang dipilih dari 150 elektorat, artinya dari satu elektorat dikirim hanya satu wakil. Elektorat (atau disebut juga kursi) dialokasikan ke negara-negara bagian menurut basis populasi, dengan ketentuan tiap-tiap negara bagian asli diberi jaminan untuk memperoleh minimal lima kursi.

pemilihan majelis rendah; dengan demikian hanya 40 (empat puluh enam) dari 76 (tujuh puluh enam) kursi di Senat dilibatkan ke dalam pemilihan.

Pemilu di Australia diadakan tiga tahun sekali, namun pada praktiknya pemilu akan diadakan ketika Gubernur Jenderal menyetujui permintaan dari Perdana Menteri, karena perdana menteri mempunyai kewenangan untuk memilih tanggal Pemilu di Australia.<sup>75</sup>

Selanjutnya sistem Pemilu yang digunakan yaitu sistem Pemilu dengan kombinasi distrik-proporsional. Sistem Pemilu yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap pemilih untuk melakukan pemilihan sebanyak dua kali, yakni memilih Senat (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Distrik proporsional di Australia didukung dengan sistem multipartai, meskipun demikian hanya dua partai yang sering mendominasi Pemilu di Australia, yakni Partai Liberal dan Partai Buruh.<sup>76</sup>

Berdasarkan ketentuan *Section 6 Commonwealth Electoral Act 1918*, lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan Pemilu adalah *Australian Electoral Commission* (AEC). AEC memiliki tugas untuk menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Senat (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*) setiap tiga tahun sekali. Selain itu, AEC juga memiliki tugas untuk membantu proses pemilihan pada instansi/lembaga lainnya yang menyelenggarakan pemilihan, misalnya pada organisasi buruh, organisasi buruh sudah tercatat atau terdaftar berdasarkan *Industrial Relations Act 1988*.

---

<sup>75</sup>Kedutaan Australia untuk Indonesia, [indonesia.embassy.gov.au](http://indonesia.embassy.gov.au) - diunduh pada tanggal 21-06-2015 jam 23.23 WIB.

<sup>76</sup>Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 2010), hal. 126.

AEC juga mempunyai kewenangan yaitu melegalkan atau menentukan berdirinya suatu partai politik yang baru. Kemudian, AEC juga mempunyai kewenangan untuk membubarkan suatu partai politik di Australia. Secara umum, AEC mempunyai tiga struktur kepemimpinan yakni Ketua, Komisioner dan anggota. Dengan berpusat di kantornya di Canberra serta kantor cabang di setiap ibu kota negara bagian dan di Northern Territory.<sup>77</sup>

Dalam status sistem kenegaraan, AEC berada di bawah Kementrian Dalam negeri Australia.<sup>78</sup> Meskipun demikian dalam melaksanakan tugas dan fungsinya AEC bertindak sebagai lembaga yang independen, tidak dipengaruhi oleh pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan. Untuk menjaga sifat independenya itu, ketua AEC berasal dari unsur hakim federal (baik statusnya masih aktif maupun yang sudah pensiun).<sup>79</sup>

Anggota AEC berjumlah tiga orang, yang terdiri atas satu orang ketua, satu orang Anggota dan satu orang anggota non-yudisial. Sudah dijelaskan di atas,

---

<sup>77</sup> Amzullian Rifai, *Pemilihan Umum di Australia* (Palembang: Unsri Press, 1988), hal. 19-20. "Secara luas AEC memiliki fungsi yang dapat disimpulkan sebagai berikut : (1) Menjalankan undang – undang federal tentang pemilihan umum dan referendum, (2) Melaksanakan pemilihan umum untuk anggota majelis rendah dan majelis tinggi serta melaksanakan pemilihan umum, (3) Menjaga agar daftar nama pemilih tetap relevan, (4) Mengatur pelaksanaan penggabungan pendaftaran pemilih antara federal dan negara bagian, (5) Menegakkan ketentuan ‘pendaftaran wajib’, (6) Meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap aktivitas pemilihan umum, (7) Melakukan dan memelopori penelitian dalam bidang pemilihan umum, (8) Mempublikasikan bahan – bahan yang berhubungan dengan pemilihan umum, (9) Melaksanakan pemilihan dan penyelenggaraan pemberian suara (ballot) berdasarkan Undang – Undang Hubungan Industri ( The Industrial Relations Act 1988 ), (10) Melaksanakan pemilihan perwakilan lokal berdasarkan Undang – Undang komisi Aborigin dan Torres Strait Islander 1989 ( The Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act 1989 ), (11) Melaksanakan pemilihan pada instansi – instansi federal yang bersifat otonomi dan organisasi lain, bila ada permintaan, (12) Menyiapkan informasi dan nasehat yang berkaitan dengan pemilihan umum kepada Parlemen, pemerintah dan instansi – instansi pemerintah federal lainnya, (13) Melaporkan kepada menteri yang bertanggung jawab terhadap pemilihan umum baik diminta ataupun tidak terhadap persoalan yang berkaitan dengan pemilihan umum, (14) Melakukan fungsi – fungsi lain sebagaimana ditentukan oleh undang – undang

<sup>78</sup> DKPP RI, *Penyelenggara Pemilu di Dunia* (Jakarta: Dewan Kehormatan dan Penyelenggara Pemilu, 2015), hal. 134.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal. 134.



seorang ketua dipilih dari unsur hakim federal. Ketua AEC itu ditunjuk oleh Gubernur Jenderal, “*the Chairperson and the non-judicial appointee shall be appointed by the Governor-General and shall hold office on a part-time basis*”.<sup>80</sup> Prosesnya pengadilan federal membawa tiga nama kepada Gubernur Jendral untuk diseleksi, hal itu sesuai dengan dasar hukum mereka yang berbunyi, *the Chairperson and the non-judicial appointee shall be appointed by the Governor-General and shall hold office on a part-time basis*.<sup>81</sup>

Sedangkan dua anggota lainnya masing-masing menjalankan peran sebagai komisioner elektoral dan anggota non-yudisial. Dalam menjalankan tugasnya komisioner elektoral dibantu satu deputi dan dua asisten utama, tujuh orang asisten, kepala bagian keuangan dan kepala bagian hukum. Pada setiap negara bagian terdapat seorang penanggung jawab yang ditugaskan oleh AEC untuk penyelenggaraan Pemilu di negara bagian, yang disebut sebagai manajer negara bagian (*State Manager*).<sup>82</sup>

Masing-masing divisi yang ada di AEC bertanggung jawab penuh dalam penyelenggaraan Pemilu di Australia. Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu di Australia, AEC sebelum penyelenggara dimulai, mereka menjalankan tugasnya dalam hal pemutahiran data pemilih, aktif dalam menjaga komunikasi dengan pemilih sehingga para pemilih juga bisa memastikan data-datanya terpelihara validitasnya.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup>The Comenwealth Consolidated Acts, 1918-Sect 6 article 3

<sup>81</sup>The Comenwealth Consolidated Acts, 1918-Sect 6 article 4.

<sup>82</sup>*Op. Cit.*, hal. 134.

<sup>83</sup><http://www.aec.gov.au/Voting/counting/index.htm> - diunduh pada tanggal 01 januari 2016 jam 09.34 WIB.

## 2. Penyelenggara Pemilu di Perancis

Sistem pemerintahan di negara Perancis adalah semi-presidensial dengan fungsi kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih lima tahun sekali dalam suatu Pemilu yang sangat demokratis. Kedudukan seorang presiden di negara Perancis sebagai kepala negara, sedangkan untuk kepala pemerintahan diserahkan kepada seorang perdana menteri.

Kedudukan presiden selain menjadi kepala negara, juga sebagai kepala angkatan bersenjata. Seperti ingin menegaskan bahwa presiden memang menjadi simbol kekuatan negara, maka Perancis memberikan kewenangan kepada presiden yang bisa juga membubarkan parlemen.

Perdana Menteri, menjadi pembantu Presiden untuk mengatur jalannya pemerintahan. Perdana Menteri diangkat oleh Presiden untuk menjadi kepala kabinet. Karena perdana menteri diangkat oleh presiden maka dia harus bertanggung jawab pula kepada presiden. Sedangkan presiden diangkat lima tahun sekali melalui Pemilu. Pemilihan Presiden dan Senat secara umum diatur di Konsitusi Perancis Pasal 6-7.

*The President of the Republic shall be elected for a term of five years by direct universal suffrage. No one may carry out more than two consecutive terms of office. The manner of implementation of this article shall be determined by an Institutional Act.*<sup>84</sup>

*Two Round System (TRS)* merupakan model Pemilu yang dianut oleh Perancis. Pemilu model ini melalui dua tahap jika tidak ada suara mayoritas (50+1). Perancis sangat unik, jika pada umumnya pemilu yang melalui dua tahap,

---

<sup>84</sup> Article 6 Constitution of October 1958.

itu dilaksanakan pada pemilu Presiden,<sup>85</sup> namun berbeda dengan Perancis, Pemilu dua putaran juga digunakan untuk memilih parlemen.

Sistem pemilu disesuaikan dengan model pemerintahannya. Sistem TRS sangat cocok dilaksanakan di Perancis karena model pemerintahannya adalah semi presidensial dengan pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan Perdana Menteri dipilih oleh Dewan Nasional (parlemen).

Model penyelenggara Pemilu di Perancis termasuk model campuran, karena melibatkan dua komponen penyelenggara Pemilu (independen dan pemerintah), yaitu *Constitutional Council* sebagai pengawas/supervisi, pusat informasi bagi pemilih, dan pembuat kebijakan pada pelaksanaan Pemilu nasional. Sedangkan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Otoritas Lokal dan Imigrasi (MoI) bertanggung jawab atas semua persiapan teknis dan logistik untuk pemilihan di tingkat nasional.

*Constitutional Council* yang dibentuk bersama oleh Presiden, Majelis Nasional dan Senat. Anggota dewan konstitusi terdiri atas 10 orang.<sup>86</sup> *Constitutional Council* ini terdiri atas mantan presiden yang telah memilih untuk duduk di dewan (tidak lagi terlibat langsung dalam politik), dan sembilan anggota lainnya (tiga lainnya ditunjuk oleh presiden republik, *National Assembly*, dan Senat). Seperti yang tercantum dalam Konstitusi Perancis Pasal 56, yang berbunyi :<sup>87</sup>

*“The Constitutional Council shall comprise nine members, each of whom shall hold office for a non-renewable term of nine years. One*

---

<sup>85</sup> Ign Ismanto, *Pemilihan Presiden secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis, dan Kritik* (Jakarta: Galangpress Group, 2004), hal. 56.

<sup>86</sup> *Loc. cit.*, hal 108-109.

<sup>87</sup> Article 53 Conseil Constitutionnel.

*third of the membership of the Constitutional Council shall be renewed every three years. Three of its members shall be appointed by the President of the Republic, three by the President of the National Assembly and three by the President of the Senate. The procedure provided for in the last paragraph of article 13 shall be applied to these appointments. The appointments made by the President of each House shall be submitted for consultation only to the relevant standing committee in that House....In addition to the nine members provided for above, former Presidents of the Republic shall be ex officio life members of the Constitutional Council.....The President shall be appointed by the President of the Republic. He shall have a casting vote in the event of a tie.”*

Pasal 58 Konstitusi Perancis memberikan amanat, *Constitutional Council* harus memastikan keteraturan pemilihan Presiden Republik, mengkaji dan memvalidasi hasil Pemilu.

*The Constitutional Council shall ensure the proper conduct of the election of the President of the Republic. It shall examine complaints and shall proclaim the results of the vote.*<sup>88</sup>

Selain itu, *Constitutional Council* juga diberikan wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan anggota parlemen (*National Assembly*).

*The Constitutional Council shall rule on the proper conduct of the election of Members of the National Assembly and Senators in disputed cases.*<sup>89</sup>

Proses pemilihan anggota *National Assembly* diawali dengan pendaftaran kandidat dengan penyerahan dokumen kandidat kepada *The Secretary General of The Constitutional Council* atau kepada Prefektur departemen atau kepada Perwakilan Negara Wilayah atau wilayah pelaksanaan pemilihan dilakukan. Pendaftaran kandidat diatur secara terperinci dalam surat keputusan yang

---

<sup>88</sup>Pasal 58 Konstitusi Perancis. Sedangkan, lembaga penyelenggara pemilu di Perancis, Bureau de Vote, bukanlah lembaga yang terpisah, layaknya KPU di Indonesia. namun mereka masih menggabung dengan pemerintahan dan personilnya juga ada yang berasal dari unsur pemerintah. Bahkan Bureau de Vote lokal, pada umumnya di jabat oleh Walikota, Wakil Walikota atau penasehat Kotamadya, beserta juru penilai dan seorang Sekretaris, yang dipilih di antara masyarakat pemilih sendiri.

<sup>89</sup>Article 59 Constitutions of France.

dikeluarkan oleh *Constitutional Council* mengenai mandat *The Secretary General of The Constitutional Council* untuk mengelola administrasi pemilihan anggota *National Assembly*.<sup>90</sup>

*The Electoral Code* yang dimiliki oleh Negara Perancis menyediakan banyak cara untuk menyelesaikan perselisihan pemilihan, tergantung pada sifat perselisihan tersebut. Pengadilan akan meninjau keputusan komisi administratif mengenai daftar pemilih terhadap keluhan/komplain yang diajukan pemilih, bahwa pemilih tersebut terdaftar sebagai pemilih melalui pemerintah kota atau gubernur. Warga negara yang tidak terdaftar setelah batas waktu telah berlalu dapat mengajukan banding ke pengadilan ini untuk dimasukkan dalam basis yang luar biasa. Keputusan pengadilan dapat diajukan ke Pengadilan Kasasi (pengadilan tertinggi). Pada hari pemilihan, pengadilan tingkat pertama memutuskan permintaan yang diajukan oleh seorang pemilih yang menyatakan bahwa namanya dihilangkan atau dikeluarkan dari daftar pemilih.

Demikian halnya dengan proses penyelesaian sengketa pemilihan pada tahap pendaftaran calon. Pengadilan Administratif akan mengkaji keluhan tentang pendaftaran calon, misalnya formulir pendaftaran yang tidak lengkap atau tidak teratur, pejabat pengadilan menyerahkan perkara ini ke persidangan, dan harus segera diputuskan dalam waktu tiga hari. Seorang kandidat dapat melakukan keberatan/penolakan terhadap keputusan ini sebelum dipersidangkan. Bahkan keputusan tersebut secara *de facto* dapat diajukan ke *Constitutional Council*

---

<sup>90</sup>*Orders amplifying the Standing Orders laid down by Chapter VI of Title II of the Ordinance 58 1067 of 7 November 1958, adopted by the Constitutional Council (Journal officiel, 31.5.1959) pursuant to section 56 of the Ordinance; as amended by decisions of the Constitutional Council on 5.3.1986, 24.11.1987, 9.7.1991 and 28.6.1995.*

melalui sebuah permintaan untuk membatalkan pemilihan.<sup>91</sup> Dengan demikian, *Constitutional Council* dapat dianggap sebagai salah satu banding atas keputusan pengadilan administrasi.

### 3. Penyelenggara Pemilu di India

India merupakan negara yang berbentuk republik dan menganut sistem pemerintahan parlementer. India menganut demokrasi parlementer dua kamar dengan sistem politik multipartai. India memiliki konstitusi terpanjang di dunia (*Constitution of India*) dengan 395 pasal dan 8 lampiran. Pembagian kekuasaan di India di bagi menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kepala negara dipegang oleh presiden dan kepala pemerintahan dijabat oleh perdana menteri yang memimpin kabinet.<sup>92</sup> Presiden memegang jabatan selama lima tahun, "*The President shall hold office for a term of five years from the date on which he enters upon his office*".<sup>93</sup> Setelah masa jabatan presiden berakhir, maka akan diadakan pemilihan yang pemilihannya akan dilakukan oleh anggota parlemen, seperti yang tersirat dalam konstitusi India, Pasal 54 "*The President shall be elected by the members of an electoral college consisting of (a) the elected member of both Houses of Parliament; and (b) the elected members of Legislatif Assemblies of the States*".<sup>94</sup> Sedangkan anggota parlemen dipilih langsung oleh warga negara.

---

<sup>91</sup> Articles L.159 – L.160 of the Electoral Code.

<sup>92</sup> Fahremi Imri, "Dinamika Politik dan Pemerintahan India," dalam *Jurnal Online Westphalia*, Vol. 13, No.1 (Januari-Juni 2014), hal. 218.

<sup>93</sup> Article 56, Constitution of India.

<sup>94</sup> Article 54, Constitution of India.

Sistem Pemilu India menggunakan *First Past The Post* (FPTP), setiap warga negara yang telah berusia 18 tahun memiliki hak untuk memilih.<sup>95</sup> Multipartai merupakan sistem yang digunakan oleh India, yang terdiri dari partai politik lokal dan partai politik nasional. Jadi dalam Pemilu di India peserta Pemilu bisa lebih dari tiga puluh partai nasional, untuk masalah administrasi diserahkan kepada lembaga penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara pemilunya dilaksanakan oleh *Election Commission of India* (ECI). ECI ini berdiri sebagai lembaga yang permanen dan Independen. dengan tugas sebagai penyelenggara pemilu nasional sebagaimana amanat dari Konstitusi India Pasal 324, "*superintendence, direction and control of election to vested in an Election Commission*".<sup>96</sup> Sedangkan untuk penyelenggaraan Pemilu lokal diselenggarakan oleh *The State Election Commission* (SEC) yang bersifat permanen dan independen. Anggota SEC merupakan seorang hakim pengadilan tinggi yang diajukan oleh ECI dan hanya dapat diganti/diberhentikan oleh parlemen. Hal ini dilakukan untuk menjaga kemandirian lembaga dari intervensi pemerintah negara bagian.

Anggota ECI berjumlah tiga orang, terdiri atas satu orang ketua dan dua orang sebagai anggota yang juga berstatus sebagai hakim Mahkamah Agung. Pemilihan keanggotaan ECI tersebut berdasarkan penunjukan oleh Presiden.<sup>97</sup>

ECI memiliki kewenangan untuk mengawasi, menyelenggarakan, dan mengendalikan seluruh tahapan pemilihan umum, termasuk di dalamnya

---

<sup>95</sup> Andrian Elisabeth dkk., "Praktik Demokrasi dan Pemilihan Umum di Berbagai Negara," Executive Summary, Perludem, tanpa tahun, hlm. 6.

<sup>96</sup> The Constitution of India.

<sup>97</sup> DKPP, *Op. cit.*, hlm 143. "Masa jabatan ECI adalah enam tahun, Komisioner ECI hanya bisa diberhentikan oleh parlemen."

penentuan hari dan tanggal pelaksanaan pemilu, pendaftaran pemilih dan lain sebagainya.

*“The superintendence, direction and control of the preparation of the electoral roll for, and the conduct of, all election to Parliament and to the Legislature of every State and of elections to the offices of President and Vice-President held under this Constitution shall be vested in a Commission (referred to this Constitution as the Election Commission)”*.<sup>98</sup>

ECI mempunyai posisi yang kuat, selain dirinya sebagai lembaga yang Independen juga didukung dengan tugas dan fungsi yang bisa memperkuat martabat ECI itu sendiri. Hal itu disebabkan ECI mempunyai kewenangan untuk mendiskualifikasi kandidat yang tidak mau mengumumkan rekening dana kampanye Pemilu, bahkan ECI juga mempunyai kewenangan untuk memberhentikan anggota parlemen ditengah masa jabatannya atau mengurangi periode jabatannya.<sup>99</sup>

#### **4. Penyelenggara Pemilu di Filipina**

Filipina adalah negara demokrasi dan berbentuk republik. Presiden berfungsi sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, dan Panglima tertinggi angkatan bersenjata, hampir sama dengan yang diterapkan oleh negara Indonesia. Sedangkan Presiden memegang masa jabatan 6 tahun, dan memiliki hak prerogatif untuk memilih dan menjadi kepala kabinet.

Dewan Legislatif Filipina mempunyai dua kamar (*bicameral*) yakni Senat dan Dewan Perwakilan. Senat di Filipina terdiri atas 24 senator dengan masa jabatan selama enam tahun, sedangkan Dewan Perwakilan berjumlah 250 anggota

---

<sup>98</sup> Article 324 (1) Constitution of India.

<sup>99</sup> DKPP, *Op. cit.*, hal. 145.



kongres dengan masa jabatan tiga tahun. Kemudian dalam ranah yudikatif dikepalai oleh Mahkamah Agung yang ditunjuk oleh Presiden.

Salah satu dasar hukum COMELEC menyanggarkan pemilu ada di *An Act Amending Republic act No .8436*.

*"SECTION 1. Declaration of Policy. - It is the policy of the State to ensure free, orderly, honest, peaceful, credible and informed elections, plebiscites, referenda, recall and other similar electoral exercises by improving on the election process and adopting systems, which shall involve the use of an automated election system that will ensure the secrecy and sanctity of the ballot and all election, consolidation and transmission documents in order that the process shall be transparent and credible and that the results shall be fast, accurate and reflective of the genuine will of the people....."The State recognizes the mandat and authority of the Commission to prescribe the adoption and use of the most suitable technology of demonstrated capability taking into account the situation prevailing in the area and the funds available for the purpose."*<sup>100</sup>

COMELEC, merupakan badan independen, langsung di bawah (amanat) konstitusi secara langsung, seperti yang telah dijelaskan di atas. Dalam menjalankan roda organisasi atau tugas dan kewenangannya, COMELEC dipimpin oleh seorang ketua dan enam komisioner. Komisioner COMELEC diangkat oleh presiden melalui persetujuan Komisi Appoitments (komisi yang bertanggung jawab untuk mengkonfirmasi dengan (janji-janji) presiden).<sup>101</sup>

Sejak Pemilu 1998, Filipina menerapkan sistem paralel, menggabungkan sistem mayoritas/pluralitas dengan sistem proporsional, yaitu antara *first past the post* (FPTP) dengan proporsional daftar.<sup>102</sup>

Dalam menyelenggarakan Pemilu di Filipina, COMELEC diberi mandat untuk menegakkan dan mengelola semua hukum dan peraturan yang berhubungan

---

<sup>100</sup> Lihat Act Amending Republic act No .8436.

<sup>101</sup> DKPP, *Op. cit.*, hal. 90.

<sup>102</sup> Harian Republika, Selasa, 18 Oktober 2011, hlm 23.

dengan pelaksanaan pemilu, plebisit, inisiatif, referendum, dan *recall*; menjalankan kewenangan peradilan secara eksklusif atas semua gugatan yang berkaitan dengan pemilihan, hasil Pemilu, dan kualifikasi semua pejabat daerah, provinsi, dan pejabat kota, serta sebagai peradilan banding atas semua gugatan yang melibatkan pejabat kotamadya yang dipilih yang diputuskan oleh pengadilan umum, atau melibatkan petugas barangay;<sup>103</sup> memutuskan, kecuali terkait hak untuk memilih, segala persoalan yang mempengaruhi pemilihan, termasuk penentuan jumlah dan lokasi TPS, pengangkatan pejabat pemilu dan pengawas, dan pendaftaran pemilih; mewakili, dengan persetujuan Presiden, lembaga penegak hukum dan semua perangkat Pemerintah, termasuk Angkatan Bersenjata Filipina, untuk tujuan eksklusif yaitu memastikan pelaksanaan Pemilu yang tertib, jujur, kredibel, damai dan bebas; melakukan pendaftaran bagi partai politik, koalisi organisasi yang telah memenuhi syarat, menyampaikan program pemerintah dan mengakreditasi warga negara; mengajukan, pengaduan yang telah diverifikasi, atau atas inisiatif sendiri, permohonan pada pengadilan untuk memasukkan atau tidak memasukkan pemilih; menyelidiki dan, jika perlu, mengadili kasus pelanggaran undang-undang pemilihan, merupakan kecurangan, pelanggaran, dan tindakan malpraktik Pemilu; merekomendasikan kepada Kongres langkah-langkah efektif untuk meminimalkan pengeluaran pemilihan; merekomendasikan kepada Presiden pemecatan petugas pegawai yang telah diwakili, atau pengenaan tindakan disipliner lainnya, untuk pelanggaran atau pengabaian, atau ketidaktaatan terhadap perintah, perintah, atau keputusannya; dan menyerahkan laporan

---

<sup>103</sup> Barangay merupakan wilayah administrasi setingkat kecamatan.

pertanggungjawaban kepada Presiden dan Kongres mengenai pelaksanaan setiap pemilihan, plebisit, inisiatif, referendum, atau *recall*.

Struktur organisasi COMELEC terdiri atas, Ketua Eksekutif Komisi membawahi Direktur Eksekutif yang bertugas melaksanakan kebijakan dan keputusan dan bertanggung jawab atas urusan administrasi Komisi. Di bawah Direktur Eksekutif terdapat dua deputi, yaitu Deputi Direktur Eksekutif Administrasi dan Wakil Direktur Eksekutif Operasi.

Sub-ordinat COMELEC terdiri dari 16 direktur pemilihan daerah (*Regional Election Directors*), 79 (tujuh puluh sembilan) pengawas pemilihan provinsi (*Provincial Election Supervisors*), 1.609 petugas pemilihan (*Election Officers*) dan staf mereka. Petugas pemilihan berbasis di setiap kota dan kotamadya. Fungsi utamanya adalah mengawasi pelaksanaan kegiatan pemilihan di wilayah tanggung jawab mereka sebagai perwakilan COMELEC di lapangan.

## **5. Penyelenggara Pemilu di Afrika Selatan**

Afrika Selatan merupakan negara yang berbentuk republik. Pengakuan sebagai negara yang berkedaulatan, demokratis, *non-racialism*, serta menjunjung tinggi prinsip *supremacy constitution* dan *rule of law*.<sup>104</sup> Republik Afrika Selatan dipimpin oleh seorang Presiden. Presiden Afrika Selatan berperan sebagai kepala negara sekaligus merangkap sebagai kepala pemerintahan.

Penyelenggaraan Pemilu di Afrika Selatan diadakan setiap lima tahun untuk memilih Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Majelis Provinsi-provinsi Nasional (*National Council of Provinces*). Di Afrika Selatan, Pemilih memilih

---

<sup>104</sup> Article 1 and 2 Constitution of South Arfica.

partai politik, bukan individu. Partai politik kemudian mendapat bagian kursi di Parlemen secara langsung sesuai dengan jumlah suara yang didapat dalam pemilihan. Masing-masing pihak kemudian memutuskan untuk mengisi kursi yang telah dimenangkannya. Dengan demikian, sistem pemungutan suara yang diterapkan adalah sistem proporsional representatif.<sup>105</sup>

Kemudian untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemilu, seorang warga negara harus berusia 18 tahun ke atas. Partisipasi warga negara dalam penyelenggaraan Pemilu di Afrika sifatnya wajib untuk diikuti.

Pemilihan Presiden di Afrika Selatan tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, akan tetapi Presiden dipilih oleh Majelis Nasional (*National Assembly*) dengan pemilihan yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung atau hakim yang mewakili Mahkamah.<sup>106</sup> Meskipun Presiden dipilih oleh anggota Majelis Nasional (*National Assembly*), tetapi Presiden mempunyai kewenangan untuk membentuk kabinetnya. Kabinet bentukan Presiden bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada Majelis Nasional (*National Assembly*). Selain itu, dalam hal penyelenggaraan Pemilu nasional, Presiden diberikan kewenangan menetapkan tanggal penyelenggaraan Pemilu sebelum 90 (sembilan puluh) hari Majelis Nasional (*National Assembly*) berakhir masa jabatannya.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Richard E. Matland, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan," makalah, tidak diterbitkan.

<sup>106</sup> The Constitution of the Republic of South Africa, 86 "Election of President : (1) At its first sitting after its election, and whenever necessary to fill a vacancy, the National Assembly must elect a woman or a man from among its members to be the President. (2) The Chief Justice must preside over the election of the President, or designate another judge to do so. The procedure set out in Part A of Schedule 3 applies to the election of the President, dan (3) An election to fill a vacancy in the office of President must be held at a time and on a date determined by the Chief Justice, but not more than 30 days after the vacancy occurs"

<sup>107</sup> The National Assembly is elected for a term of five years. (2) If the National Assembly is dissolved in terms of section 50, or when its term expires, the President, by proclamation must call

Berdasarkan amanat konstitusi, *the Electoral Commission* adalah lembaga independen yang berwenang untuk menyelenggarakan Pemilu. *The Electoral Commission* atau *Independent Electoral Commission (IEC)* mempunyai fungsi untuk menyelenggarakan Pemilu untuk pemilihan Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Majelis Provinsi-provinsi Nasional (*National Council of Provinces*). Fungsi IEC ini langsung dijelaskan dalam konstitusi yakni pada Pasal 190. Sedangkan semua anggotanya ditunjuk oleh Presiden.<sup>108</sup>

*The Electoral Commission must:*<sup>109</sup>

- a. *manage elections of national, provincial and municipal legislatif bodies in accordance with national legislation;*
- b. *ensure that those elections are free and fair; and*
- c. *declare the results of those elections within a period that must be prescribed by national legislation and that is as short as reasonably possible.*

Selain fungsi, Amandemen Konstitusi Afrika Selatan 1996 juga mengatur tentang komposisi keanggotaan IEC dengan jumlah anggota harus terdiri dari setidaknya tiga orang.<sup>110</sup> Akan tetapi dalam implementasinya, jumlah anggota penyelenggara Pemilu berjumlah lima orang yang salah satunya merupakan seorang hakim.<sup>111</sup> Masa jabatan anggota IEC selama tujuh tahun.

Dalam menyelenggarakan Pemilu di tingkat daerah, terdapat *Provincial Electoral Officer (PEO)* yang bertanggung jawab atas kegiatan di masing-masing dari sembilan provinsi. Setiap kantor provinsi memiliki petugas pemilihan

---

*and set dates for an election, which must be held within 90 days of the date the Assembly was dissolved or its term expired. A proclamation calling and setting dates for an election may be issued before or after the expiry of the term of the National Assembly.*

<sup>108</sup> DKPP, *Op. cit.*, hal. 88-89.

<sup>109</sup> Section 190 Constitution of South Africa 1996.

<sup>110</sup> Section 191 Constitution of South Africa 1996.

<sup>111</sup> Section 6 Electoral Commission Act 51 of 1996.

provinsi (PEO) dan staf pendukung. Kantor provinsi mengawasi petugas pemilihan kota di provinsi masing-masing dan juga mengelola proyek-proyek pemilihan, termasuk pemilihan.

## **6. Penyelenggara Pemilu di Amerika Serikat**

Sistem Pemerintahan Amerika Serikat adalah presidensial, sehingga presiden mempunyai kekuasaan untuk menentukan kabinetnya, dan tidak bertanggung jawab kepada kongres (parlemen). Namun, jika Presiden melanggar ketentuan Undang-Undang maka Parlemen berhak untuk melengserkan. Parlemen atau kongres di Amerika Serikat terdiri dari dua kamar (*bicameral*), yakni Senat dan *House of Representatif*. Anggota Senat berasal dari perwakilan negara-negara bagian, yang masing-masing negara mempunyai dua wakil, sedangkan *House of Representatif* ditentukan oleh banyaknya jumlah penduduk di setiap negara bagian.

Setiap empat tahun, warga negara Amerika memilih Presiden dan Wakil Presiden. Setiap dua tahun, warga negara Amerika memilih seluruh 435 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat.<sup>112</sup> Konstitusi Amerika mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem *electoral college*, yaitu sebuah sistem yang menjadi penentu akhir presiden berikutnya. Dalam sistem ini, presiden terpilih tidak diangkat berdasarkan pilihan rakyat lewat

---

<sup>112</sup> Perludem, "Pemilu Amerika Serikat: Sebuah Paparan Singkat," makalah. "Terdapat dua jenis dasar pemilihan: pemilihan primer dan pemilihan umum. Pemilihan primer diselenggarakan sebelum pemilihan umum, dengan tujuan menentukan calon yang akan mengikuti pemilihan umum dari tiap partai. Kandidat yang memenangkan pemilihan primer akan merepresentasikan partai tersebut di pemilihan umum (walaupun mungkin terdapat beberapa langkah yang harus ditempuh dahulu sebelum partai mensahkan perwakilan ini).

pemungutan suara di TPS, tetapi oleh *electoral votes* (suara Pemilu) yang tersebar di 51 negara bagian.<sup>113</sup>

Sedangkan untuk Pemilu anggota *House of Representatives* menggunakan sistem distrik dengan metode *First Past The Post* (FPTP). Dalam FPTP, diperebutkan distrik anggota tunggal dan pemenangnya adalah kandidat dengan suara terbanyak. Sistem ini masih masuk pada model mayoritas dengan peroleh suara terbanyak yang keluar sebagai pemenang. Hal ini dilakukan karena Amerika menganut dua partai, jadi disalah satu daerah hanya akan ada satu pemenang saja.

Berbicara tentang penyelenggaraan Pemilu di Amerika Serikat, ketentuan perundang-undangan tentang kepemiluan yang diatur secara nasional yaitu *Help America Vote Act* (HAVA). HAVA membentuk Badan Standar (*Standards Board*) dan Badan Penasihat (*Advisors Board*) untuk memberi saran kepada *Electoral Assistance Commission* (EAC). HAVA memberlakukan sejumlah persyaratan di

---

<sup>113</sup> *The Electors shall meet in their respective states, and vote by ballot for President and Vice-President, one of whom, at least, shall not be an inhabitant of the same state with themselves; they shall name in their ballots the person voted for as President and in distinct ballots the person voted for as Vice-President, and they shall make distinct lists of all persons voted for as President, and of all persons voted for as Vice-President, and of the number of votes for each, which lists they shall sign and certify, and transmit sealed to the seat of the government of the United States, directed to the President of the Senate;—The President of the Senate shall, in the presence of the Senate and House of Representatives, open all the certificates and the votes shall then be counted;—The person having the greatest number of votes for President, shall be the President, if such number be a majority of the whole number of Electors appointed; and if no person have such majority, then from the persons having the highest numbers not exceeding three on the list of those voted for as President, the House of Representatives shall choose immediately, by ballot, the President, the votes shall be taken by states, the representation from each state having one vote; a quorum for this purpose shall consist of a member or members from two-thirds of the states, and a majority of all the states shall be necessary to a choice. And if the House of Representatives shall not choose a President whenever the right of choice shall devolve upon them, before the fourth day of March next following, then the Vice-President shall act as President, as in the case of the death or other constitutional disability of the President.—The person having the greatest number of votes as Vice-President, shall be the Vice President, if such number be a majority of the whole number of Electors appointed, and if no person have a majority, then from the two highest numbers on the list, the Senate shall choose the Vice-President; a quorum for the purpose shall consist of two-thirds of the whole number of Senators, and a majority of the whole number shall be necessary to a choice. But no person constitutionally ineligible to the office of President shall be eligible to that of Vice-President of the United States.*

negara bagian yang berhubungan dengan administrasi pemilu, menciptakan lembaga independen baru, membuat beberapa perubahan untuk meningkatkan militer dan *voting* di luar negeri, dan memberi wewenang pada setiap kegiatan reformasi Pemilu lainnya.

Sebelum disahkannya HAVA, kegiatan negara-negara bagian yang berkaitan dengan administrasi pemilu dilakukan oleh Kantor Administrasi Pemilihan Umum (OEA) dari Komisi Pemilihan Federal (*Federal Election Commission*).<sup>114</sup> Fungsi OEA yaitu memberikan bantuan dalam pengembangan sistem pemungutan suara dan melakukan fungsi *clearinghouse* dan beberapa kegiatan administratif berdasarkan Undang-Undang Pendaftaran Pemilih Nasional (*the National Voter Registration Act*).<sup>115</sup> Saat ini, kegiatan yang menjadi otoritas OEA telah beralih kepada EAC.

Struktur kelembagaan EAC terdiri dari empat orang anggota, yang dicalonkan oleh Presiden atas rekomendasi dari Senat dan *House of Representatives*. Dalam tubuh EAC terdapat dua lembaga yaitu Badan Standar (*Standards Board*) dan Badan Penasihat (*Advisors Board*). Badan Standar (*Standards Board*) dirancang untuk diisi oleh 55 pejabat pemilihan negara dan 55 pejabat pemilihan lokal. Sedangkan Badan Penasihat (*Advisors Board*) memiliki 37 anggota yang mewakili berbagai asosiasi, seperti Asosiasi Gubernur Nasional (*the National Governors Association*) dan Asosiasi Nasional Direktur Pemilu Negara Bagian (*National Association of State Election Directors*), serta Departemen Kehakiman

---

<sup>114</sup> R. Sam Garrett, *CRS Report R44318, The Federal Election Commission: Overview and Selected Issues for Congress*.

<sup>115</sup> Arthur L. Burris, *The Help America Vote Act and Election Administration: Overview and Selected Issues for the 2016 Election* (Congressional Research Service), hal. 2.



(*the Justice Department*), Program Bantuan Pemilu Federal di Departemen Pertahanan (*the Federal Voting Assistance Program at the Department of Defense*), dan sejumlah Profesional dalam bidang sains dan teknologi direkomendasikan oleh pimpinan Senat dan *House of Representatif*.

Saat ini fungsi EAC meliputi bertugas menciptakan panduan sistem pemungutan suara dan mengoperasikan program sertifikasi sistem pemungutan suara pemerintah federal; memberikan informasi dan pelatihan pengelolaan pendanaan dan hibah HAVA; melakukan pengembangan dan pemeliharaan formulir pendaftaran pemilih nasional dan laporan dua tahunan kepada Kongres mengenai implementasi *the National Voter Registration Act of 1993* (UU Pendaftaran Pemilih Nasional) mengenai administrasi pemilihan federal; menyusun peraturan dan prosedur mengenai administrasi pemilihan dan pemungutan suara di setiap negara bagian; dan melakukan studi mengenai masalah administrasi Pemilu dan kegiatan lainnya untuk mempromosikan administrasi Pemilu federal yang efektif.

Dengan demikian, kedudukan EAC dalam penyelenggaraan Pemilu di Amerika Serikat hanya terbatas pada hal-hal yang tidak berhubungan pada kegiatan teknis. Setiap kegiatan teknis penyelenggaraan Pemilu baik nasional maupun lokal diberikan kepada *Federal Election Commission* (FEC). Termasuk untuk mengelola dan memberlakukan *Federal Election Campaign Act* (FECA).

Anggota FEC terdiri dari enam orang yang ditunjuk oleh Presiden dan mendapat persetujuan dari Senat.<sup>116</sup> Dua orang akan ditunjuk oleh presiden *pro*

---

<sup>116</sup> *The six Commissioners, no more than three of whom may represent the same political party, are appointed by the President and confirmed by the Senate. The Commissioners serve full*

*tempore* Senat, dua oleh Ketua *House of Representatives*, dan dua oleh Presiden Amerika Serikat.<sup>117</sup> Selain itu, Sekretaris Senat dan Panitera *House of Representatives* akan menduduki jabatan *ex-officio* di FEC tanpa hak suara.<sup>118</sup> Masa jabatan anggota FEC enam tahun, namun dalam praktiknya dua posisi anggota ditunjuk setiap dua tahun sekali. Kemudian untuk jabatan Ketua akan berganti setiap tahunnya.

Dalam penyelenggaraan Pemilu di Amerika, FEC berfungsi sebagai pengelola dan memberlakukan undang-undang tentang dana kampanye di negara bagian. FEC memiliki yurisdiksi atas pembiayaan kampanye untuk Pemilu *U.S House, Senate*, Presiden dan Wakil Presiden.

## **7. Penyelenggara Pemilu di Venezuela**

Venezuela merupakan negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan yang diterapkan adalah presidensial. Presiden Venezuela dipilih untuk masa jabatan enam tahun melalui pemungutan suara pluralitas pemilihan langsung, dan memenuhi syarat untuk pemilihan kembali. Sistem yang diterapkan dalam menetapkan pemenang pemilu Presiden, mensyaratkan mayoritas sederhana dalam pemilihan presiden satu putaran. Dengan demikian presiden terpilih merupakan kandidat yang memperoleh jumlah suara terbanyak.

Venezuela menganut demokrasi dengan multipartai. Dalam pembagian sistem pemilu, Venezuela adalah negara yang menerapkan sistem *Mixed-Member*

---

*time and are responsible for administering and enforcing the Federal Election Campaign Act. They meet in closed sessions to discuss matters that, by law, must remain confidential, and in public to formulate policy and vote on significant legal and administrative matters.* dalam [www.fec.gov](http://www.fec.gov) - Diunduh pada tanggal 03 februari 2016. Jam 15.15.

<sup>117</sup> U.S.C. 437c (a) (1) (Supp. V 1975) (amended 1976). Komposisi ini dianggap inkonstitusional dalam perkara *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 109-43 (1976). FEC kemudian direstrukturisasi oleh Amandemen tahun 1976.

<sup>118</sup> U.S.C. 437c (a)(1) (Supp. V 1975) (amended 1976).

*Proportional* (MMP). MMP merupakan cabang dari sistem Representasi Proporsional yang merupakan model campuran antara proporsional terbuka dan proporsional tertutup. Sistem ini juga dianut di berbagai negara maju seperti Jerman.

*Cansejo Nacional Electoral* (CNE) merupakan lembaga independen sebagai pemegang cabang kekuasaan Pemilu yang membawahi lembaga-lembaga seperti *the National Board of Elections, the Civil Status and Voter Registration Commission* dan *the Commission on Political Participation and Financing*.<sup>119</sup> Konstitusi Venezuela memberikan amanat kepada CNE untuk melaksanakan pemilu dengan jujur dan adil, serta transparan.<sup>120</sup>

Sedangkan keanggotaan CNE terdiri atas lima orang dengan tiga orang dicalonkan oleh masyarakat sipil, satu orang dicalonkan oleh universitas nasional di bidang hukum dan politik, dan satu orang diajukan oleh *the Citizen Power*.<sup>121</sup> Untuk menentukan lima komisioner CNE, melalui pemilihan yang dilakukan oleh Majelis Nasional, sesuai dengan amanat Konstitusi Venezuela, Pasal 296.

*The National Electoral Council shall consist of five members having no ties to organizations for political purposes; three of these shall be nominated by civil society, one by the schools of law and political science of the national universities, and one by the Citizen Power.*<sup>122</sup>

Kemudian untuk pengisian jabatan di lembaga-lembaga seperti *the National Board of Elections, the Civil Status and Voter Registration Commission* dan *the*

---

<sup>119</sup> Article 292 Chapter V Electoral Power Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.

<sup>120</sup> [http://www.cne.gov.ve/web/la\\_institucion/base\\_juridica.php](http://www.cne.gov.ve/web/la_institucion/base_juridica.php). diakses pada tanggal 30/03/2015 jam 03.54 WIB. Di dalam web CNE ini juga terpampang prinsip penyelenggaraan pemilu yakni: Independensi organisasi, Otonomi fungsional dan anggaran, Keberpihakan badan pemilu keadilan, Partisipasi masyarakat, Desentralisasi, administrasi pemilu, Transparansi, Kecepatan dalam tindakan pemungutan suara dan penghitungan.

<sup>121</sup> [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve). - diunduh padah tanggal 2 februari 2016 jam 15.37 WIB.

<sup>122</sup> Pasal 296 Konstitusi Venezuela.

*Commission on Political Participation and Financing*, masing-masing dipimpin oleh anggota CNE yang diajukan oleh masyarakat sipil. Berdasarkan Konstitusi Venezuela, masa jabatan anggota CNE selama tujuh tahun dan dapat dihentikan sebelum masa jabatannya berakhir oleh Majelis Nasional (*the National Assembly*) setelah mendapatkan keputusan dari *the Supreme Tribunal of Justice*.

Untuk menjalankan fungsinya, CNE diberi wewenang dalam konstitusi Venezuela, yaitu merancang undang-undang Pemilu; mengembangkan arahan untuk dana kampanye dan publisitas; memberikan sanksi; meniadakan pemilihan atau menyatakan Pemilu tidak sah; memelihara arsip sipil; administrasi dan pengorganisasian Pemilu; dan melaksanakan tugas lain ditentukan oleh hukum. Selain tugas-tugas di atas, CNE juga diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan bagi organisasi sosial masyarakat yang mengajukan diri atau atas dasar perintah *the Electoral Division of the Supreme Tribunal of Justice*. Selanjutnya, untuk seluruh biaya selama proses pemilihan yang dilaksanakan, dibebankan kepada organisasi tersebut.

## **8. Penyelenggaraan Pemilu di Mexico**

Meksiko adalah negara Federal yang terdiri dari 31 negara bagian dan satu Ibukota. Selama lebih dari tujuh puluh tahun, tiap negara bagian memiliki hukum dan prosedur pemilu tersendiri dan kemudian baru pada tahun 2014 kembali melakukan reformasi sistem pemilu dengan penggantian Fedearal Electoral Institute menjadi National Electoral Institute yang terdiri dari sebelas anggota

dengan disertai dengan perluasan kewenangan.<sup>123</sup> Kehadiran badan pemilu baru ini kemudian bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu Federal dan bekerja sama dan dapat pula melakukan intervensi pada pemilu regional.<sup>124</sup> Pemilu di Meksiko diselenggarakan untuk memilih Presiden sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, sedangkan pada legislatifnya dibagi menjadi dua yaitu Majelis Tinggi dan Rendah disamping pula terdapat pemilihan kepala daerah dan legislatif regional dari masing-masing negara bagian. Kewenangan dari National Electoral Institute diatur terutama dalam Pasal 41 Bagian V yang menyatakan bahwa komisi adalah badan otonom yang juga merupakan badan hukum tersendiri yang bekerja dengan prinsip-prinsip dasar: kepastian, legalitas, independensi, imparialitas, obyektivitas, dan publikasi maksimum.<sup>125</sup>

Pengadilan pemilu di Meksiko untuk pertama kali berdiri pada tahun 1986, The Court of Contentious Elections meski pada saat itu berlaku dalam wewenang yang sangat terbatas dibawah pengadilan administratif dan dengan pengaturan keuangan dibawah dari kementrian dalam negeri Meksiko.<sup>126</sup> Perubahan yang

---

<sup>123</sup> Helena Catt et. al., *Op. cit.*, hal. 32 dan 38.

<sup>124</sup> *Loc. cit.*

<sup>125</sup> Paragraf 1 Bagian V Section A Pasal 41 Konstitusi Meksiko Amandemen 2015. Lebih jauh lagi, komisi memiliki wewenang yang berbeda dalam penyelenggaraan pemilu federal dan pemilu regional. Paragraf 1 Bagian V Section B Pasal 41 Konstitusi Meksiko menyatakan wewenang komisi untuk pemilu federal dan regional antara lain: (i) pelatihan pemilu, (ii) pengaturan dari geografi pemilu, (iii) pendaftaran pemilu, (iv) penentuan lokasi pemungutan suara, (v) menentukan kriteria, panduan, format, dan peraturan dari survey maupun dokumen pemilu, (vi) akuntabilitas dari keuangan partai dan kandidat, dan (vii) kewenangan lain yang diatur dalam hukum. Terkhusus untuk pemilu federal diatur komisi memiliki kewenangan: (i) hak-hak dari kandidat dan partai politik, (ii) persiapan hari pemilu, (iii) produksi dari materi pemilu, (iv) penghitungan suara pemilu, (v) menentukan validitas pemilu dan sertifikasi, (vi) penghitungan suara presiden pada setiap distrik uninominal, dan (vii) kewenangan lain yang diatur oleh hukum. Pengaturan kewenangan khusus dari pemilu regional yang menjadi bagian dari yurisdiksi dari masing-masing negara bagian diatur secara tersendiri di Section C Bagian V Pasal 41 Konstitusi Meksiko Amandemen 2015.

<sup>126</sup> Manuel Gonzales Oropeza, *A Preface to Electoral Justice in Mexico* (Election Administration in Lebanon: Beirut. 2008), hal. 24.

terjadi dalam hal pemilu di Meksiko juga disebabkan salah satunya karena krisis kepercayaan pada tahun 1988 yang dilatarbelakangi oleh dominasi partai politik yang berkuasa hingga 60 tahun lamanya.<sup>127</sup> Pada tahun 1990 lalu dibuatlah Federal Electoral Institute yang menandai proses transformasi sistem pemilu di Meksiko yang berdasarkan pada lima prinsip dasar: kepastian, legalitas, independensi, imparialitas, dan obyektivitas.<sup>128</sup> Kemudian baru pada tahun 1990 dibentuklah Federal Electoral Court melalui amandemen Pasal 41 Konstitusi Meksiko.<sup>129</sup> Pada masa Presiden Zedillo di tahun 1996, Meksiko memperkuat struktur pengadilan pemilunya dengan tidak hanya menjadikannya sebagai bagian dari kekuasaan judisial, namun juga memperkuat independensi lembaganya.<sup>130</sup> Semenjak 1996, pengadilan pemilu di Meksiko mengalami peningkatan dalam penanganan jumlah perkara yang diterimanya.<sup>131</sup> Dalam perkembangan terakhirnya, pengadilan pemilu di Meksiko masuk dalam amandemen konstitusi pada tahun 2015.

Dalam hal hierarki, pengadilan pemilu di Meksiko memiliki tradisi yang berbeda apabila diperbandingkan dengan sistem kontinental maupun *anglo saxon*, bahwa preseden dari pengadilan tertinggi oleh Pengadilan Pemilu berlaku mengikat pada seluruh pengadilan pemilu pada tingkat dibawahnya.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> Helena Catt et. al., *Op. cit.*, hal. 32.

<sup>128</sup> *Ibid.*, hal. 34.

<sup>129</sup> Manuel Gonzales Oropeza, *Op. cit.*, hal. 29.

<sup>130</sup> Susana Berruecos, "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal Under New Federalism," *Journal of Latin America Studies*, Vol. 35, 2003, hal. 801.

<sup>131</sup> *Ibid.*, hal.805-808.

<sup>132</sup> Jesus Orozco-Henriquez et. al., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (International IDEA: Stockholm, 2010), hal.132.

Pengaturan mengenai pengadilan pemilu diatur dalam Paragraf 2 dan paragraf 3 Pasal 1960 Konstitusi Meksiko amandemen 2015 yang menyatakan sebagai berikut:

*The resolutions made on validity of the election, on awarding certificates and on the appointed representatives or senators can be appealed before the regional courts of the Electoral Court of the Judicial Power, according to the procedures established by law.*

*The regional court's rulings may be reviewed only by the High Court of the Electoral Court of the Judicial Power, through the appeals submitted by political parties, provided that such offences could modify an election result. The verdicts given by the High Court of the Electoral Court of the Judicial Power shall be definitive and irrefutable. The Law shall establish the conditions, requirements, and formalities for such appeal system.*

Pengadilan Pemilu di Mexico, sebagaimana diatur dalam Paragraf 1 Pasal 94 Konstitusi Meksiko Amandemen 2015 yang menyatakan:

*The judicial power of the United Mexican States is vested in a Supreme Court of Justice, an Electoral Court, specialized circuit courts, unitary circuit courts and the district courts.*

Perihal mengenai kewenangan khusus dari pengadilan pemilu kemudian diatur secara tersendiri dalam Pasal 99 Konstitusi Meksiko Amandemen 2015. Dalam pengaturan tersebut dinyatakan bahwa pengadilan pemilu adalah otoritas tertinggi yang berdiri di bawah cabang judisial. Pengadilan pemilu tersebut bersifat permanen dan berdiri dari Superior Electoral Court dan regional electoral court.<sup>133</sup> Pengadilan pemilu ini memiliki cakupan luas yang tidak hanya berwenang dalam menyelesaikan sengketa hasil dan proses, melainkan juga memiliki kewenangan dalam hal menyelesaikan perselisihan buruh dalam internal penyelenggara pemilu maupun pengadilan pemilu, masalah hak pilih warga

---

<sup>133</sup> Paragraf 2 Article 99 Amandemen 2015 Konstitusi Meksiko.

negara, kampanye, maupun kewenangan lain yang diberikan oleh hukum pada pengadilan pemilu.<sup>134</sup>

Paragraf 7 Pasal 99 Amandemen 2015 Konstitusi Meksiko juga menyatakan bahwa apabila dalam perkara yang diadilinya pengadilan pemilu melakukan penafsiran hukum, maka Mahkamah Agung kemudian akan memutuskan penafsiran mana yang berlaku, kemudian dari putusannya akan berlaku menjadi hukum preseden yang mengikat seluruh hirarki pengadilan.

Untuk permasalahan pidana pemilu, ditangani oleh kejaksaan dibawah kejaksaan agung melalui divisi khusus bernama *Fiscalia Especializada Para la Atencion de Delitos Electorales*.<sup>135</sup> Untuk pemilihan hakimnya, memerlukan perolehan suara mayoritas sebanyak dua per tiga dari senat untuk memilih satu dari tiga kandidat yang diajukan oleh *Suprema Corte de Justicia* (Mahkamah Agung) setelah sebelumnya melalui pengenalan publik dan proses nominasi.<sup>136</sup> Dalam hal pengawasannya, hakim dari pengadilan pemilu di Meksiko masuk sebagai subyek *judicio politico*, yang dilakukan oleh Mahkamah Agung<sup>137</sup> dan untuk upaya preventif dan penjagaan mutunya, diselenggarakan *Centro de Capacitacion Judicial* atau Pusat Pelatihan Judisial.<sup>138</sup>

## 9. Penyelenggaraan Pemilu di Ecuador

Republik Ecuador (*Republic of Ecuador*) adalah negara demokrasi representatif multi-partai dengan sistem pemerintahan presidensial. Presiden Ecuador dipilih melalui pemungutan suara pluralitas pemilihan langsung untuk

---

<sup>134</sup> Paragraf 4 Aricle 99 Amandemen 2015 Konstitusi Meksiko.

<sup>135</sup> Jesus Orozco-Henriquez et. al., *Op. cit.*, hal. 47.

<sup>136</sup> *Ibid.*, hal.100.

<sup>137</sup> *Ibid.*, hal.111.

<sup>138</sup> *Ibid.*, hal.114.



masa jabatan empat tahun, dan dapat dipilih kembali untuk kali kedua. Hasil pemilu presiden dapat ditetapkan dengan setidaknya 40% suara sah dan selisih suara paling kecil 10% dari kandidat terbanyak kedua. Apabila tidak ada kandidat yang mencapai persentase tersebut, maka putaran kedua pemilu presiden dilangsungkan antara dua kandidat dengan suara terbanyak. Sedangkan pemilihan anggota legislatif atau Majelis Nasional (*Asamblea Nacional*) dilakukan menggunakan sistem daftar prosorsional terbuka dan alokasi enam kursi untuk pemilih yang berada di luar negeri. Pada Pemilu 2017, dipilih 137 kursi untuk anggota Majelis Nasional. Sama seperti presiden, Majelis Nasional dipilih untuk masa jabatan empat tahun dan dapat dipilih kembali untuk kali kedua.

Pemilu merupakan cabang kekuasaan tersendiri di Ecuador dengan dua lembaga yang independen dan terpisah, yaitu penyelenggara pemilu (*National Electoral Council*) dan pengadilan pemilu (*Electoral Dispute Settlement Court*). Posisi tersebut diamanatkan dalam Konstitusi Ecuador 2008 sebagaimana diamandemen pada 2015, yaitu dalam:

*ARTICLE 217*

*The Electoral Branch of Government shall guarantee the exercise of political rights as expressed by voting as well as those referring to the political organization of the citizenry.*

*The Electoral Branch shall be comprised of the National Electoral Council and the Electoral Dispute Settlement Court. Both Bodies shall have their seat in Quito and shall have national jurisdiction, administrative, financial, and organizational autonomy, and their own legal status. They shall be governed by the principles of autonomy, independence, publicity, transparency, equity, interculturalism, gender equality, swiftness and rectitude.*

Pada Paragraf 2 Article 217 di atas juga diuraikan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman baik oleh penyelenggara maupun pengadilan pemilu, yaitu otonom,

independen, keterbukaan informasi, transparan, adil, lintas-budaya, kesetaraan gender, cepat, dan jujur.

Penyelenggara Pemilu Ecuador dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Nasional/*National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral/CNE)*. CNE mengadopsi Model Independen dengan anggota yang dipilih berdasarkan kepakaran sejumlah lima orang dengan masa jabatan selama enam tahun, dengan mekanisme dilakukan pergantian setiap tiga tahun: untuk dua anggota pertama dan tiga tahun berikutnya untuk tiga anggota yang tersisa, dan demikian seterusnya. Ketentuan tersebut diatur dalam Article 218 Konstitusi Ecuador 2008 sebagaimana diamandemen pada 2015, yang berbunyi lengkap:

*ARTICLE 218*

*The National Electoral Council shall be comprised of five standing council persons, who shall hold a six-year term of office. The Council shall be partially renewed every three years, two members the first time, three the second time, and so on. There shall be five alternate council persons who shall be renewed using the same approach as the one for the standing members.*

*The Chairs and Vice-Chair shall be elected from among its standing members and shall hold a three-year term of office.*

*The Chair of the National Electoral Council shall be the representative of the Electoral Branch. The Law shall determine the organization, functioning and jurisdiction of the deconcentrated electoral bodies, which shall be temporary in nature.*

*To be a member of the National Electoral Council, one must be an Ecuadorian national and in possession of political rights.*

Pengadilan pemilu adalah badan peradilan independen yang berada di luar kekuasaan Mahkamah Agung Ecuador. Pengadilan Pemilu memutus sengketa pemilu di tingkat pertama dan tingkat terakhir. Pengadilan Pemilu memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu, sengketa proses dan tahapan, dan pelanggaran dana kampanye. Untuk sengketa

administrasi yang melibatkan CNE daerah, adalah kewenangan CNE Pusat untuk memeriksa dan memutus perkaranya. Sedangkan untuk pelanggaran pidana pemilu diselesaikan menggunakan hukum pidana melalui peradilan umum. Dasar Konstitusional kewenangan Pengadilan Pemilu tertuang dalam:

*ARTICLE 221*

*The Electoral Dispute Settlement Court has the following attributions, in addition to those provide for by law:*

- 1. To hear and resolve electoral appeals againts actions taken by the National Electoral Council and the doconcentrated bodies and the litigation matters og political organizations.*
- 2. To punish for failure to comply with the rules governing funding, political campaigning, electoral spending, and in general for infringing electoral regulation.*
- 3. To determine its otganizational and draw up and implement its budget.*

*Its decisions and resolutions shall constitute electoral case law, shall be the appeal of last resort and shall require immediate compliance.*

Keanggotaan Pengadilan Pemilu Ecuador berjumlah lima orang dengan enam tahun masa jabatan. Sama dengan CNE, pergantian keanggotaan diperbarui setiap tiga tahun: tahun pertama untuk dua anggota awal dan tiga tahun berikutnya untuk tiga anggota berikutnya, dan begitu seterusnya.<sup>139</sup> Hakim ketua dan deputy dipilih dari, dan oleh, lima anggota pengadilan pemilu selama tiga tahun masa jabatan.<sup>140</sup> Untuk pencalonan hakim pengadilan pemilu sendiri setidaknya harus memiliki gelar sarjana hukum, pernah berpraktik sebagai advokat atau pengajar pada fakultas hukum.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Paragraf 1 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Amandemen 2015).

<sup>140</sup> Paragraf 2 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Amandemen 2015).

<sup>141</sup> Paragraf 3 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Amandemen 2015).

**Tabel 2.1**  
**Perbandingan Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara**

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
1.	Australia	Parlementer	Pemilu Parlemen	Independen	<i>Australian Election Commission</i> (AEC)	tiga orang	Masyarakat Sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Senat (<i>Upper House</i>) dan Majelis Rendah (<i>Lower House</i>)</li> <li>- membantu proses pemilihan pada instansi/lembaga lainnya yang menyelenggarakan pemilihan</li> <li>- melegalkan atau menentukan berdirinya suatu partai politik yang baru</li> <li>- membubarkan suatu partai politik</li> <li>- memelihara dan pemutahiran data pemilih</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
2.	Filipina	Presidensial	Pemilu Presiden, Pemilu Parlemen Nasional dan Lokal	Independen	COMELEC	tujuh orang anggota	Masyarakat Sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden, Pemilu Parlemen Nasional dan Pemilu Lokal</li> <li>- Menegakkan dan mengelola semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan, plebisit, inisiatif, referendum, dan <i>recall</i>.</li> <li>- Menyelesaikan atas semua gugatan yang berkaitan dengan pemilu diseluruh tingkatan</li> <li>- Menentukan jumlah dan lokasi tempat pemungutan suara, mengangkat petugas pemilihan, pejabat</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>inspektorat, dan petugas pendaftaran pemilih</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mewakili, dengan persetujuan Presiden, badan penegak hukum dan instrumentalitas Pemerintah, termasuk Angkatan Bersenjata Filipina, untuk tujuan khusus guna memastikan pemilihan yang bebas, tertib, jujur, damai, dan dapat dipercaya.</li> <li>- Menyelidiki dan mengadili perkara pelanggaran terkait undang-undang pemilu, termasuk kelalaian yang membenarkan atas kecurangan dalam pemilu</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merekomendasikan langkah-langkah efektif kepada kongres untuk mengoptimalkan pemilu</li> <li>- Merekomendasikan kepada Presiden pemecatan petugas atau karyawan yang telah mewakili, atau pengenaan tindakan disipliner lainnya, untuk pelanggaran atau pengabaian, atau ketidakpatuhan terhadap, instruksi, perintah, atau keputusannya</li> <li>- Menyerahkan kepada Presiden dan Kongres, laporan yang komprehensif tentang pelaksanaan pemilihan, plebisit, inisiatif,</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								referendum, atau recall
3.	India	Parlementer	Pemilu Anggota Parlemen	independen	<i>Election Commission of India</i> (ECI)	Anggota ECI berjumlah tiga orang	Masyarakat Sipil	<p>Fungsi utama ECI adalah sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Komisi Pemilu India dianggap sebagai penjaga pemilu yang bebas dan adil.</li> <li>- menerbitkan Model Kode Etik dalam setiap pemilihan partai politik dan kandidat sehingga martabat demokrasi dipertahankan.</li> <li>- mengatur partai politik dan mendaftarkan mereka karena berhak mengikuti pemilihan.</li> <li>- menerbitkan batas pengeluaran kampanye yang diizinkan per</li> </ul>



No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>kandidat untuk semua partai politik, dan juga memantau hal yang sama.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partai politik harus menyerahkan laporan tahunan mereka ke ECI untuk mendapatkan manfaat pajak atas kontribusi.</li> <li>- memastikan bahwa semua partai politik secara teratur menyampaikan laporan keuangan mereka yang telah diaudit.</li> </ul> <p>Beberapa kewenangan yang dimiliki oleh ECI adalah sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- menyelenggarakan Pemilu Parlemen</li> <li>- Komisi dapat menekan hasil jajak pendapat jika</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>dianggap tindakan yang sesuai dengan tujuan demokrasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Komisi dapat memberi saran untuk mendiskualifikasi anggota setelah pemilihan jika menurut mereka mereka telah melanggar pedoman tertentu.</li> <li>- Dalam kasus, seorang kandidat dinyatakan bersalah melakukan praktik korupsi selama pemilihan, Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi berkonsultasi dengan Komisi.</li> <li>- Komisi dapat menangguhkan calon yang gagal</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								menyerahkan rekening pengeluaran mereka secara tepat waktu.
4.	Perancis	semi-Presidensial	Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Parlemen	Campuran	<i>Conseil Constitutionnel</i>	Terdiri dari sembilan anggota	Masyarakat Sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Parlemen</li> <li>- menerima kandidat dalam pemilihan presiden.</li> <li>- Mengawasi keteraturan pemilihan presiden dan referendum, dan deklarasi hasil mereka.</li> <li>- memutuskan perselisihan terkait hasil pemilihan parlemen.</li> <li>- Organisasi dan administrasi semua pemilihan.</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
5.	Venezuela	Presidensial	Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Parlemen	independen	CNE ( <i>Cansejo Nacional Electoral</i> )	terdiri atas lima orang	Masyarakat sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Parlemen</li> <li>- Merancang undang-undang Pemilu;</li> <li>- Mengembangkan arahan untuk dana kampanye dan publisitas;</li> <li>- Mengeluarkan sanksi, sesuai kebutuhan;</li> <li>- Meniadakan pemilihan atau menyatakan Pemilu tidak sah;</li> <li>- memelihara arsip sipil;</li> <li>- Administrasi dan pengorganisasian pemilu;</li> <li>- Melaksanakan tugas lain ditentukan oleh hukum</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
6.	Amerika Serikat	Presidensial	Pemilu Presiden, Pemilu Anggota Parlemen, Pemilu Federal	Pemerintah	<i>Election Assistance Commission</i> (EAC) dan <i>Federal Election Commission</i> (FEC)	EAC terdiri dari 4 orang anggota; FEC terdiri dari 6 orang anggota	Masyarakat Sipil	EAC : <ul style="list-style-type: none"> <li>- bertugas menciptakan panduan sistem pemungutan suara dan mengoperasikan program sertifikasi sistem pemungutan suara pemerintah federal.</li> <li>- Informasi dan pelatihan dan pengelolaan pendanaan dan hibah HAVA</li> <li>- pengembangan dan pemeliharaan formulir pendaftaran pemilih nasional dan laporan dua tahunan kepada Kongres mengenai implementasi the National Voter Registration Act of</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>1993 (UU Pendaftaran Pemilih Nasional) mengenai administrasi pemilihan federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyusunan peraturan dan prosedur mengenai administrasi pemilihan dan pemungutan suara di setiap negara bagian</li> <li>- Studi mengenai masalah administrasi pemilu dan kegiatan lainnya untuk mempromosikan administrasi Pemilu Federal yang efektif</li> </ul> <p>FEC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden, Pemilu Anggota Parlemen, Pemilu</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								Federal - mengumumkan informasi dan kampanye, memberlakukan batasan dan larangan kontribusi, dan mengawasi pendanaan publik untuk pemilihan presiden.

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
7.	Afrika Selatan	Presidensial	Pemilu Majelis Nasional ( <i>National Assembly</i> ) dan Pemilu Majelis Provinsi-provinsi Nasional ( <i>National Council of Provinces</i> )	independen	IEC ( <i>Independent Electoral Commission</i> )	5 orang anggota	Masyarakat Sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Majelis Nasional (<i>National Assembly</i>) dan Pemilu Majelis Provinsi-provinsi Nasional (<i>National Council of Provinces</i>);</li> <li>- memastikan bahwa pemilu apapun bebas dan adil;</li> <li>- mengkampanyekan kondisi yang kondusif untuk pemilihan umum yang bebas dan adil;</li> <li>- memberikan pengetahuan tentang proses pemilihan yang baik dan demokratis;</li> <li>- menyusun dan memelihara daftar pemilih melalui sistem pendaftaran</li> </ul>



No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>Pemilih yang memenuhi syarat dengan memanfaatkan data yang tersedia dari sumber pemerintah dan Informasi yang diberikan oleh pemilih;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- menyusun dan memelihara daftar partai;</li> <li>- membangun dan memelihara penghubung dan kerjasama dengan pihak-pihak;</li> <li>- melakukan penelitian tentang masalah pemilihan;</li> <li>- Mengembangkan dan mempromosikan pengembangan keahlian dan teknologi pemilihan</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>di semua bidang pemerintahan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meninjau undang-undang pemilu dan undang-undang pemilu yang diusulkan, dan untuk membuat rekomendasi sehubungan dengan hal tersebut;</li> <li>- melakukan pendidikan pemilih;</li> <li>- melakukan kerjasama dengan dan antara orang, institusi, pemerintah dan administrasi untuk pencapaian ador 2008 (Amandemen 2015).</li> <li>- Paragraf 2 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Amandemen</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>2015).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Paragraf 3 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Aobjeknya;</li> <li>- mengumumkan hasil pemilihan badan legislatif nasional, provinsi dan kota dalam waktu tujuh hari setelah pemilihan tersebut;</li> <li>- mengadili perselisihan yang mungkin timbul dari organisasi, administrasi atau pelaksanaan pemilihan dan yang bersifat administratif; dan</li> <li>- menunjuk administrasi publik yang tepat dalam lingkup pemerintah</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
								<p>untuk melakukan pemilu bila ador 2008 (Amandemen 2015).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Paragraf 2 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Amandemen 2015).</li> <li>- Paragraf 3 Article 220 Konstitusi Ecuador 2008 (Adiperlukan.</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
8.	Mexico	Presidensial	Pemilu Presiden dan Legislatif	Independen	National Electoral Institute/ <i>Instituto Nacional Electoral</i> (INE)	11 orang anggota	Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, dan Referendum;</li> <li>- Membentuk CNE di daerah;</li> <li>- Mengontrol dana kampanye;</li> <li>- Mengusulkan UU Pemilu;</li> <li>- Menetapkan regulasi dan kebijakan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>- Mengatur kesekretariatan dan menentukan anggaran;</li> <li>- Menyelenggarakan pelatihan pemilu;</li> </ul>

No.	Negara	Sistem Pemerintahan	Jenis Pemilu	Model Penyelenggara	Penyelenggara	Jumlah Anggota	Pengawas	Wewenang
9.	Ecuador	Presidensial	Presiden dan Legislatif	Independen	National Electoral Council/ <i>Cansejo Nacional Electoral</i> (CNE)	5 orang anggota	Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyelenggarakan Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, dan Referendum;</li> <li>- Membentuk CNE di daerah;</li> <li>- Mengontrol dana kampanye;</li> <li>- Mengusulkan UU Pemilu;</li> <li>- Menetapkan regulasi dan kebijakan penyelenggaraan pemilu;</li> <li>- Mengatur kesekretariatan dan menentukan anggaran;</li> </ul>

## **10. Komparasi Model Penyelenggara Pemilu di Indonesia**

Berdasarkan uraian dan sajian tabel di atas, penulis akan menyandingkan dengan kelembagaan penyelenggara Pemilu di Indonesia. Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia oleh UUD NRI 1945 diserahkan kepada suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selanjutnya sebagai pengejawantahan dari amanat UUD NRI 1945, melalui undang-undang penyelenggara Pemilu kelembagaan KPU dan Bawaslu dibentuk. KPU memegang peran sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan Pemilu, sedangkan Bawaslu memegang peran sebagai pengawas setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Dibentuknya Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu, menjadikan Indonesia mempunyai karakter yang berbeda soal kelembagaan penyelenggara Pemilu dibandingkan dengan negara Australia, Perancis, Filipina, Afrika Selatan, India, Amerika Serikat, dan Venezuela. Pengawasan di tujuh negara tersebut selain dilakukan oleh penyelenggara Pemilunya sendiri, juga diserahkan kepada masyarakat sipil. Dengan demikian, hanya di Indonesia yang fungsi pengawasan dibentuk sebuah lembaga secara permanen.

Kemudian dalam hal pengaturan terkait keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri. Bahwa eksistensi sebuah lembaga penyelenggara Pemilu, sangat dipengaruhi oleh regulasi yang mengatur tentang kelembagaan penyelenggara Pemilu. Pengaturan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang meliputi fungsi dan kewenangan, jauh lebih terjamin apabila disebutkan dalam konstitusi atau UUD. Hal demikian akan memberikan kekuatan terhadap penyelenggara Pemilu dalam bertindak maupun menjalankan fungsi dan

kewenangannya dibandingkan hanya diatur pada level undang-undang. Negara-negara seperti Indonesia, Australia, dan Amerika Serikat yang sampai saat ini, pengaturan terkait penyelenggara Pemilu, fungsi dan kewenangannya diatur dalam undang-undang. Hal yang berbeda diterapkan di negara Venezuela. Konstitusi Venezuela secara rinci mengatur tentang lembaga penyelenggara Pemilu yang meliputi fungsi dan kewenangannya, bahkan termasuk dalam lima cabang kekuasaan. Sementara undang-undang hanya mengatur tentang hal-hal apa saja yang harus dilakukan oleh penyelenggara Pemilunya.

Konstruksi kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diatur pada level undang-undang, akan dengan mudah untuk dilakukan intervensi oleh kekuatan-kekuatan politik yang masing-masing membawa kepentingan dalam proses pembentukannya. Asumsi yang demikian sejalan dengan hipotesis penulis bahwa wajah ataupun cara bekerja penyelenggara Pemilu sangat dipengaruhi oleh aturan yang membentuknya.

Selanjutnya terkait dengan keanggotaan penyelenggara Pemilu. Modal utama yang harus dimiliki oleh lembaga penyelenggara Pemilu adalah kapasitas anggota yang menjabat sehingga kapasitas seorang anggota penyelenggara Pemilu dapat menentukan kualitas dari penyelenggaraan Pemilu di suatu negara. Beberapa negara seperti Indonesia, Filipina, Australia, India, dan Venezuela merupakan contoh negara-negara yang di dalam proses seleksi anggota penyelenggara Pemilu memberikan kualifikasi berbasis ahli kepemiluan, kalangan profesional, tokoh masyarakat dengan netralitas politik yang memiliki keahlian di bidang hukum, administrasi publik, ilmu politik atau media. Di negara-negara tersebut, kualifikasi



tersebut telah diakomodir melalui undang-undang, bahwa anggota penyelenggara Pemilu bukan merupakan anggota partai politik. Bahkan di Filipina, seorang calon anggota penyelenggara Pemilu merupakan anggota dari organisasi perkumpulan advokat yang telah berlisensi.

Mayoritas penyelenggara Pemilu memiliki wewenang untuk membuat peraturan dan keputusan yang mengikat semua pihak yang berkepentingan dalam proses pemilihan (pemilih, partai politik dan kandidat, media dan pengamat). Namun di beberapa negara seperti Filipina, Afrika Selatan, dan Venezuela, penyelenggara Pemilu diberi kewenangan khusus untuk menangani pelanggaran Pemilu maupun proses sengketa Pemilu. Kewenangan yang diberikan oleh konstitusi maupun undang-undang membuat penyelenggara Pemilu di tiga negara tersebut menjadi lembaga yang *superbody*. Kondisi demikian pernah diterapkan penyelenggara Pemilu di Indonesia dengan kewenangan KPU tidak sebatas untuk pelaksanaan teknis penyelenggaraan Pemilu saja, namun sampai pada ranah penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Saat ini, format penyelenggara Pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan. Bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 diterjemahkan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi penyelenggaraan Pemilu yaitu meliputi fungsi pelaksanaan, fungsi pengawasan dan penindakan, serta fungsi penanganan pelanggaran kode etik, yang masing-masing diberikan kepada KPU, Bawaslu, dan DKPP. Format kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diterapkan di Indonesia

saat ini, akan lebih menjamin adanya rasa keadilan dalam proses penyelenggaraan Pemilu, karena adanya prinsip *check and balance* antar lembaga-lembaga tersebut.

Kemudian memperhatikan uraian kewenangan penyelenggara Pemilu yang diuraikan di atas, hanya di negara Venezuela yang lembaga penyelenggara Pemilu memiliki kewenangan untuk merancang undang-undang Pemilu. Kewenangan tersebut diberikan kepada *Cansejo Nacional Electoral* (CNE) oleh konstitusi mengingat Pemilu merupakan salah satu dari lima cabang kekuasaan negara yang harus dikelola dan terpisah dari cabang kekuasaan yang lainnya.

Terkait penyelesaian sengketa pemilu, hanya Mexico dan Ecuador yang memiliki pengadilan pemilu tersendiri. Mexico memiliki Federal Electoral Court yang terletak di dalam cabang kekuasaan judisial, yaitu berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung Meksiko. FEC berwenang memeriksa dan memutus sengketa proses, tahapan, dan perselisihan hasil pemilu. Menariknya, FEC juga diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan buruh dalam internal penyelenggara pemilu maupun FEC sendiri.

Sedangkan Pengadilan Pemilu Ecuador merupakan lembaga peradilan yang berada di luar kekuasaan judisial. Pengadilan Pemilu bersama CNE Ecuador merupakan cabang kekuasaan tersendiri, yaitu kekuasaan pemilihan umum. Pengadilan Pemilu Ecuador berwenang untuk memeriksa dan mengadili sengketa tahapan dan proses serta perselisihan hasil pemilu untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir. Artinya, setelah diputus oleh Pengadilan Pemilu, tidak dapat diajukan lagi upaya hukum.

## **F. Teori Bekerjanya Hukum dari Robert B. Siedman dan William J. Chambliss dalam Pembentukan Hukum Pemilu**

Politik dan hukum merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan bernegara. Ada beberapa tokoh yang memberikan penjelasan bahwa antara politik dan hukum tidak saling terkait, salah satunya seperti dikatakan Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, "*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als Recht bestimmten Gegenstande gehort.*"<sup>142</sup> Menurut pemahaman Kelsenian, segala anasir non-hukum harus dikeluarkan dari hukum, dalam pengertian hukum harus bebas nilai.

Politik memberikan peran penting terhadap munculnya hukum, namun ketika sudah menjadi hukum, politik harus taat pada hukum itu sendiri. Meskipun demikian, hukum bukan merupakan suatu subsistem yang steril dari subsistem-subsistem kemasyarakatan lain karena politik kerap kali melakukan intervensi terhadap pembentukan dan pelaksanaan hukum, sehingga kekuatan hukum menjadi dipertanyakan.<sup>143</sup> Karena itu, hendaknya penerapan hukum tidak berhenti pada pemahaman tekstual, namun juga mempertimbangkan kebutuhan yang ada di dalam masyarakat. Kebutuhan dan perkembangan masyarakat yang berbeda-beda tidak dapat digeneralisir, untuk itu hukum harus dimaknai secara kontekstual dan di sinilah letak bekerjanya hukum.

Untuk dapat meninjau faktor-faktor yang sifatnya kontekstual, maka perlu ditinjau pula bagaimana cara bekerjanya hukum dalam sistem sosio-kultural

---

<sup>142</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan ke-2 (Yogyakarta: Genta Publising, 2009), hal. 7. "Kurang lebih artinya "semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan."

<sup>143</sup> Mirza Nasution, *Politik Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Puspantara, 2005), hal. 11.

masyarakat dan sistem politik negara. William Chamblis dan Robert B. Seidman memberikan penjelasan mengenai bekerjanya hukum yang dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial dan lembaga-lembaga pelaksana hukum.<sup>144</sup>

Mengenai bekerjanya hukum, penelitian ini merujuk pada teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman bahwa efektifitas dan keberhasilan penegakan hukum bergantung pada tiga komponen sistem hukum, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>145</sup> Ketiga komponen tersebut menjadi pilar utama dalam penegakan hukum, karena struktur, substansi, dan budaya hukum pada tataran penerapannya saling berkaitan.<sup>146</sup> Apabila salah satu komponen tidak bekerja atau tidak berfungsi, maka hukum yang diasumsikan sebagai suatu sistem tidak akan bekerja.

Penjelasan singkat mengenai komponen-komponen yang disebutkan oleh Friedman di atas, yakni:

- a. Struktur hukum (*legal structure*). Dari suatu sistem hukum mencakup semua institusi yang telah diciptakan oleh hukum itu sendiri, tentu dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya hukum. Salah satu institusi yang paling mencolok dalam bekerjanya hukum adalah pengadilan. Terkait dengan pengadilan Friedman pernah mengatakan “*First many features of a*

---

<sup>144</sup> William J. Chamblis dan Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power* (Mass Addison: Wesley, 1971), hal. 12.

<sup>145</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law* (London: W.W. Norton & Company, 1984), hal. 6.

<sup>146</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hal. 16.

*working legal system can be called structural – the moving part, so to speak of the machine. Courts are simple and obvious example...”.<sup>147</sup>*

- b. Subtansi hukum (*legal substance*), “..the actual product of the legal system”<sup>148</sup>, subtansi hukum itu meliputi aturan-aturan hukum, termasuk kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis. Ini lah yang kemudian biasa disebut sebagai produk hukum.
- c. Budaya hukum (*legal culture*), Freidman memberikan pemaknaan budaya hukum sebagai “attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values effecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively”.<sup>149</sup> Sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum serta sikap dan nilai nilai yang memberikan pengaruhnya terhadap tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik dalam pandangan negatif maupun positif.

Pasca perubahan UUD 1945 yang keempat, konstitusi mengamanatkan penyelenggara pemilihan umum dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>150</sup> Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menjadi kebijakan dasar yang menentukan arah atau tujuan, bentuk, maupun isi dari undang-undang yang akan dibentuk.<sup>151</sup>

Penyelenggara Pemilu yang dimaksud oleh UUD 1945 itu kemudian diejawantahkan melalui Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang

---

<sup>147</sup> Lawrence M. Friedman, "On Legal Development," dalam *Rutgers Law Review*, Vol. 24, hal. 27.

<sup>148</sup> *Ibid.*, hal. 27.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hal. 28.

<sup>150</sup> Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

<sup>151</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* Cet. II (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hal. 160.

Penyelenggara Pemilu.<sup>152</sup> Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).<sup>153</sup> Sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah salah satu instrumen penegak etika bagi penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu).<sup>154</sup>

KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang harus independen dan kredibel. Secara normatif, DKPP bukanlah lembaga penyelenggara pemilu karena DKPP sifatnya adalah menjalankan fungsi peradilan etis bagi para penyelenggara Pemilu. Namun karena keterlibatannya dalam proses Pemilu maka akan dibahas juga terkait dengan posisi sebagai instrumen penyelenggaraan Pemilu karena dirasa dapat menunjang pelaksanaan Pemilu yang berkeadilan.

Urgensi pembahasan ketiga lembaga tersebut terkait dengan posisi kelembagaan penyelenggara Pemilu dalam sistem kepemiluan di Indonesia sehingga dapat dikonstruksikan penguatannya dalam instrumen-instrumen hukum yang mengatur kepemiluan. Hal ini dilakukan guna menjaga jalannya demokrasi dan tidak berpihak pada salah satu golongan maupun penguasa politik.

Undang-Undang harus mampu menjaga penyelenggara Pemilu dari pengaruh luar yang dapat mengganggu independensi. Selain ketiga lembaga

---

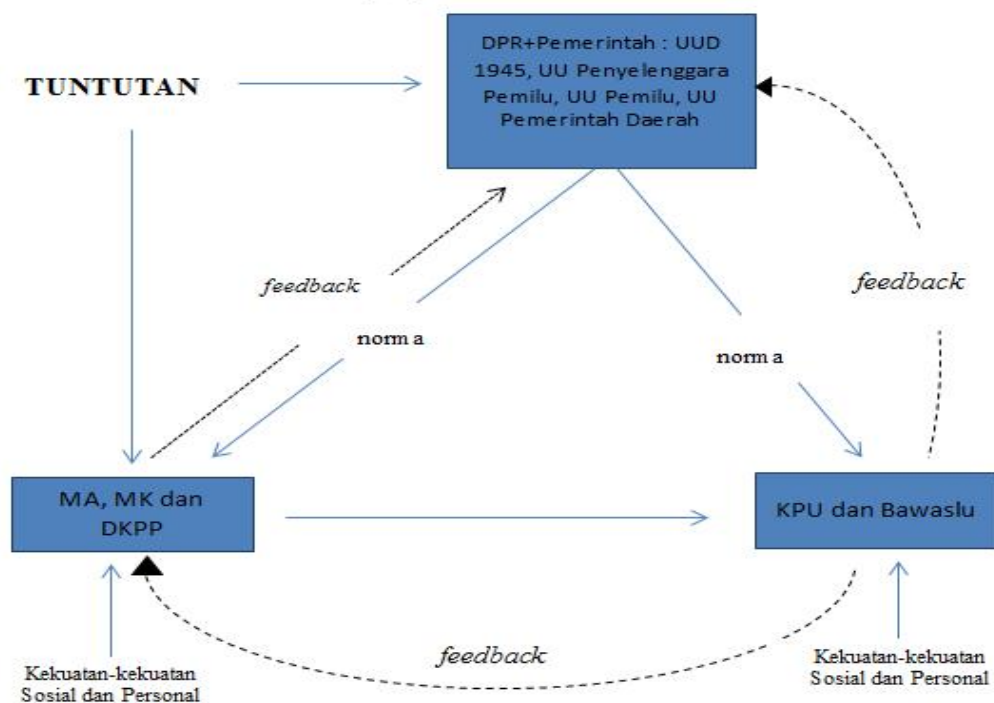
<sup>152</sup> Pasal 22E ayat (6) UUD 194

<sup>153</sup> Pasal 1 ayat (5) UU No 15 tahun 2011 “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis”

<sup>154</sup> Pasal 1 ayat (22) UU No 15 tahun 2011 “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.)

tersebut akan ada pembahasan mengenai peran Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) yang menjadi benteng terakhir apabila ada sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu. Bekerjanya hukum penyelenggara Pemilu dianalisis dengan menggunakan teori Chamblis dan Seidman sebagaimana digambarkan pada ragaan di bawah:

**Ragaan 2.1**  
**Model Bekerjanya Hukum Pemilu Di Indonesia**



Sumber: diolah kembali dari Teori Bekerjanya Hukum

Menurut teori ini, pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal, terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Pengaruh ini menyebabkan kualitas dan karakter hukum tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan sosial dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum

itu dibentuk.<sup>155</sup> Menurut Robert B. Seidman<sup>156</sup> untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari tiga elemen, yaitu: 1) lembaga pembuat peraturan; 2) lembaga pelaksana peraturan; dan 3) pemangku peran.

Demikian halnya pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu. Karakteristik penyelenggara Pemilu sangat ditentukan oleh seperangkat regulasi-regulasi ketika dibentuk oleh kekuatan-kekuatan politik yang melahirkan ketiga lembaga "penyelenggara Pemilu" tersebut.

Teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman dan teori bekerjanya hukum yang dikemukakan Chambliss dan Siedman di atas akan digunakan untuk menganalisis politik hukum perundang-undangan penyelenggara Pemilu yang senantiasa mengalami perubahan dalam setiap periodenya.

#### **G. Teori Hukum Responsif dalam Konsep Penyelenggara Pemilu yang Demokratis**

Penelitian ini juga mengajukan dua teori penting dalam rangka merekonstruksi politik hukum penyelenggara pemilihan umum di Indonesia berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal pada masa akan datang. Dua teori tersebut, yaitu: *pertama*, teori hukum responsif yang dikemukakan Philippe Nonet dan Philip Selznick dan *kedua*, teori sibernetik yang dikemukakan oleh Talcott Parsons.

Perubahan sosial dan keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Melalui teori hukum responsif, Nonet dan Selznick menempatkan

---

<sup>155</sup> Robert B. Seidman & William J. Chambliss, *Law, Order and Power*, Printed in United States of America, Published Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948

<sup>156</sup> Ann Seidman, Robert B. Seidman Nalin Abeysekere 1, *Legislative Drafting for Social Change* (London: Kluwer Law International, 2001).



hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.<sup>157</sup> Hal inilah yang menjadi ciri khas tatanan hukum responsif: hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.<sup>158</sup> Untuk menjadi responsif, tentunya hukum harus berorientasi pada tujuan hukum, yaitu keadilan. Keadilan yang dicapai pun tidak hanya sebatas menjalankan keadilan prosedural, namun lebih luas lagi cakupannya, yaitu keadilan substantif. Kaitannya dengan tema yang diangkat oleh penulis, bahwa jaminan terselenggaranya pemilihan umum yang memenuhi rasa kejujuran dan keadilan melalui penyelenggara pemilihan umum yang independen akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis pula.

Menggunakan kacamata analisis Nonet dan Selznick inilah pada bab berikutnya akan ditelaah bagaimana sistem politik di tiap era pemerintahan di Indonesia sejak kemerdekaan sampai pasca Reformasi berpengaruh kepada karakteristik produk hukum kepemiluan. Penelusuran kesejarahan penting dilakukan guna melacak pola perubahan politik hukum kepemiluan di Indonesia. Untuk menilai sejauh mana implementasi tatanan hukum responsif di setiap era pemerintahan, beberapa indikator yang dipakai Nonet dan Selznick dalam menentukan tipologi hukum akan digunakan, yakni sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini:

---

<sup>157</sup> Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Surabaya: CV. Kita), hal. 239.

<sup>158</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, penerjemah Raisul Muttaqien (Bandung: Nusamedia, 2008), hal. 18.

**Tabel 2.2**

**Tiga Jenis Hukum Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick<sup>159</sup>**

	<b>Hukum Represif</b>	<b>Hukum Otonom</b>	<b>Hukum Responsif</b>
<b>Tujuan Hukum</b>	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
<b>Legitimasi</b>	Ketahanan Sosial dan Tujuan Negara	Keadilan prosedural	Keadilan substansial
<b>Peraturan</b>	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa dan yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
<b>Pertimbangan</b>	Ad hoc; Memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikuler	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasi tujuan); perluasan kompetensi kognitif
<b>Diskresi</b>	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan: delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan
<b>Paksaan</b>	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan
<b>Moralitas</b>	Moralitas komunal; moralisme hukum; “moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; “moralitas kerjasama”
<b>Politik</b>	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum “independen” dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
<b>Harapan Akan Ketaatan</b>	Tanpa syarat; ketidaktaatan <i>per se</i> dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas undang-undang atau	Pembangkangan dilihat dari aspek substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi

<sup>159</sup> *Ibid.*, hal. 19.

	<b>Hukum Represif</b>	<b>Hukum Otonom</b>	<b>Hukum Responsif</b>
		perintah	
<b>Partisipasi</b>	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi dengan advokasi hukum dan sosial.

Sumber : diolah kembali dari buku *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*

Terwujudnya penyelenggaraan pemilihan umum yang independen, demokratis dan berintegritas harus didukung dengan adanya lembaga penyelenggara pemilihan umum yang kuat, adanya jaminan penyelesaian sengketa pemilihan yang berkeadilan dan berkepastian hukum, serta keterlibatan masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu. Penguatan kelembagaan penyelenggara pemilihan umum dalam hal ini KPU bertujuan agar lembaga tersebut tidak mudah diintervensi oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk mempengaruhi setiap kebijakan yang diambil oleh KPU. Dengan demikian KPU harus diberi kewenangan yang eksklusif, hingga mencakup proses penegakan hukum disetiap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada tahapan pelaksanaan Pemilu, jadi KPU menjadi pihak pertama yang berwenang untuk menyelesaikan. Layaknya penyelenggara pemilu di Filipina, *The Commission on Election* (COMELEC) diberi kewenangan oleh konstitusi Filipina selain mengurus administratif pemilu, lembaga tersebut juga diberi kewenangan secara eksklusif menjalankan fungsi peradilan, regulasi, dan administrasi.<sup>160</sup> Penyelenggara Pemilu di Spanyol *Junta Electoral Center* (JEC), juga diberi kewenangan yang eksklusif terkait dengan upaya penyelesaian pelanggaran selama penyelenggaraan Pemilu

<sup>160</sup> <http://www.comelec.gov.ph/?r=AboutCOMELEC/OrganizationalInfo>, diakses pada tanggal 10 Juli 2014

oleh konstitusi Spanyol. Bahwa yang menarik di Indonesia, kewenangan-kewenangan yang berkaitan dengan penanganan pelanggaran Pemilu justru diberikan kepada institusi lain.

## H. Struktur Hukum Pemilu dalam Kerangka Teori Sibernetik

Teori sibernetik diajukan Talcott Parsons untuk melengkapinya dua teori besarnya di bidang sosiologi, yaitu teori tindakan sosial dan teori sistem sosial. Sebelumnya, dua teori ini penting diuraikan terlebih dahulu sebagai pengantar untuk memberikan gambaran yang lebih lengkap mengenai teori sibernetik. Dalam *The Structure of Social Action*, menurut Parsons, unit terkecil dari tindakan sosial adalah individu. Tindakan sosial mendorong individu-individu untuk, setelah melalui berbagai pertimbangan baik situasional maupun normatif, secara sukarela dan rasional dapat meraih tujuan.<sup>161</sup> Sedangkan dalam bukunya yang lebih fenomenal, *The Social System*, Parsons menyatakan bahwa tindakan-tindakan sosial tersebut saling terkait oleh pola-pola yang terkonseptualkan sebagai sistem sosial. Bagi Parsons, sistem sosial terdiri dari beragam aktor-aktor individu yang saling terkait dan terhubung satu sama lain dalam situasi dan lingkungan tertentu.<sup>162</sup> Oleh karena itu, sistem sosial merujuk kepada tiap-tiap unit atau sub sistem yang ada, baik antar individu, antar masyarakat, maupun antar institusi.

Agar dapat bertahan dan berkembang, sistem sosial harus memiliki empat fungsi penting, yaitu: (A) *Adaptation*; (G) *Goal attainment*; (I) *Integration*; dan

---

<sup>161</sup> Lihat Talcott Parsons, *The Structure of Social Action* (Illinois: The Free Press, 1949 [1939]).

<sup>162</sup> "Social system consists in a plurality of individuals actors interacting with each other in a situation which has at least a physical or environmental aspect." Talcott Parsons, *The Social System* (London: Routledge, 1991 [1951]), hal. 5-6.

(L) *Latency*—*AGIL*. Empat fungsi ini harus ada dalam setiap sistem sosial.

Berikut adalah penjelasan mengenai skema *AGIL*.<sup>163</sup>

- (i) ***Adaptation*** (adaptasi): sebuah sistem harus memperoleh sumber daya yang dibutuhkan lingkungannya dan mendistribusikan sumber daya tersebut kepada seluruh sistem;
- (ii) ***Goal attainment*** (pencapaian tujuan): sebuah sistem harus mendefinisikan dan memiliki prioritas tujuan dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan tersebut;
- (iii) ***Integration*** (integrasi): sebuah sistem harus mengatur, mengordinasi, dan memfasilitasi sub-sub sistem lainnya. Sistem juga harus mengelola antar-hubungan ketiga fungsi penting lainnya (A-G-L); dan
- (iv) ***Latency*** (latensi atau penjaga pola): sebuah sistem harus memperlengkapi, memelihara, dan memperbaiki, baik motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang sistem.

Singkatnya, empat fungsi di atas harus bekerja secara maksimal untuk menekan konflik, penyimpangan, dan gangguan lainnya sehingga membuat sistem tetap terkontrol dengan baik dan tetap pada posisi seimbang (*equilibrium*).

Pada akhir 1950-an Parsons mulai mengembangkan skema *AGIL* dengan model hierarki berjenjang. Pada masa ini pula Parsons kemudian mengelaborasi konsep sibermetik ke dalam skema *AGIL*. Sibermetik merujuk kepada pengertian bahwa dalam suatu sistem terdapat arus perpindahan informasi dan energi secara konstan. Jika diakitkan dengan empat fungsi skema *AGIL*, secara berurutan yang

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, hal. 9-17.

memiliki informasi dari yang tertinggi ke yang terendah adalah: *L-I-G-A*. Berkebalikannya, yang memiliki energi dari yang tertinggi ke yang terendah adalah: *A-G-I-L*.

Hal ini untuk menggambarkan bahwa subsistem yang memiliki sumber informasi tertinggi bersifat mengendalikan ketiga subsistem lainnya, sedangkan subsistem yang memiliki sumber energi tertinggi bersifat mengondisikan subsistem lainnya. Ilustrasi sederhana dari konsep siberetik dapat dilihat bahwa fungsi penjaga pola (L) adalah subsistem yang membentuk nilai dan norma masyarakat. Mengenai hubungannya dalam suatu sistem, ia berfungsi mengontrol sub-sub sistem lain, sehingga tidak bersifat adaptif. Nilai-nilai yang telah mengakar kuat dalam masyarakat adalah sumber informasi atau referensi yang mendeterminasi fungsi integrasi (I), fungsi pencapaian tujuan (G), dan fungsi adaptasi (A).

Sementara itu, fungsi adaptasi (A) memiliki energi tinggi karena ia berperan untuk memperoleh sumber daya yang akan digunakan seluruh sistem. Sebagai pemasok energi (sumber daya) bagi sub-sub sistem lain, fungsi adaptasi bersifat mengkondisikan tindakan sub-sub sistem lain. Secara ringkas, dapat diuraikan bahwa fungsi penjaga pola menyuplai motivasi yang menjadi dasar tindakan suatu sistem sampai memperoleh sumber daya yang digunakan untuk mencapai tujuan, kemudian fungsi adaptasi mendistribusikan sumber daya tersebut ke seluruh sistem secara kondisional berdasarkan capaian sumber daya yang diperoleh.

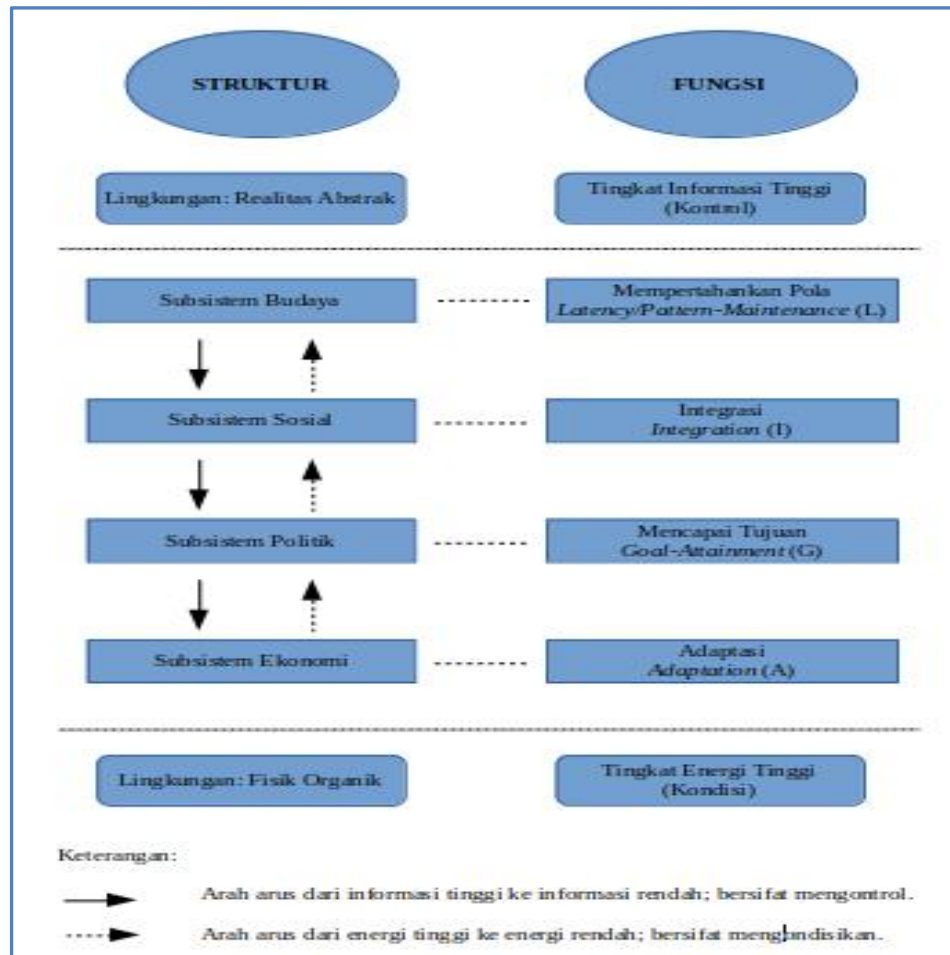
Konsep sibernetika dalam sistem sosial berdasarkan empat fungsinya, dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) fungsi adaptasi (A) mencerminkan subsistem ekonomi; (2) fungsi pencapaian tujuan (G) mencerminkan subsistem politik; (3) fungsi integrasi (I) mencerminkan subsistem sosial; dan (4) fungsi penjaga pola (L) mencerminkan subsistem kultural. Keempat subsistem tersebut terhubung dalam skema hierarki atau berjenjang berdasarkan faktor yang mengontrol dan mengondisikan dan kekuatan arus informasi dan energi yang dimiliki. Subsistem budaya yang memuat nilai-nilai dan norma-norma dalam masyarakat memberikan *input* berupa informasi atau referensi kultural kepada subsistem sosial. Kemudian subsistem sosial menjadi rujukan bagi subsistem politik dan subsistem politik menjadi rujukan bagi subsistem ekonomi. Dengan demikian, subsistem budaya memberikan *input* atau masukan kepada subsistem di atasnya secara berjenjang sampai kepada subsistem ekonomi.

Pada subsistem ekonomi inilah sumber daya dicari dan diperoleh, dan kemudian digunakan untuk mencapai tujuan sesuai *input* yang diberikan oleh subsistem politik. Subsistem ekonomi inilah yang menentukan seberapa besar sumber daya yang diperoleh, atau dapat dikatakan bahwa subsistem ekonomi memberikan *output* kepada sub-subsistem di bawahnya. Oleh karena itu subsistem mengemban fungsi adaptif, sebab subsistem ekonomi yang mengondisikan fungsi-fungsi subsistem lain berdasarkan sumber daya yang diperoleh. Secara ringkas, penjelasan mengenai status *input* dan *output* arus informasi dan energi dapat dilihat pada ragaan berikut:<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Diadaptasi dari Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat* (Malang: Surya Pena Gemilang, 2009), hal. 135.

## Ragaan 2.2 Skema Sibernetika Talcott Parsons



Aplikasi skema sistem sosial di atas akan digunakan untuk menganalisis sistem pemilu dalam masyarakat sosio-kultural pasca-Reformasi. Pada subsistem budaya, akan dilihat nilai-nilai masyarakat Indonesia pasca-Reformasi 1998. Kondisi masyarakat pasca-Reformasi ditinjau dari seberapa besar motivasi masyarakat untuk mewujudkan demokrasi di semua sektor kehidupan, terutama dorongan untuk melaksanakan Pemilu yang demokratis. Nilai dan semangat Reformasi ini kemudian memberikan *input* kepada subsistem sosial untuk melaksanakan perubahan UUD 1945. Posisi hukum (UUD NRI 1945 dan



peraturan perundang-undangan) berada pada subsistem sosial yang berfungsi mengintegrasikan nilai dan semangat Reformasi. Setelah muatan sosio-kultural untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis termuat dalam UUD NRI 1945, subsistem politik kemudian berfungsi menetapkan tujuan dan membentuk aparatus untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam subsistem politik inilah posisi penyelenggara pemilu berada. KPU, Bawaslu, dan DKPP menjadi aparatus dalam subsistem politik yang berfungsi melaksanakan amanat perubahan UUD NRI 1945 (subsistem sosial), yaitu melaksanakan Pemilu yang demokratis. Dalam mencapai tujuannya, penyelenggara pemilu (subsistem politik) memberikan informasi kepada subsistem ekonomi (APBN) tentang seberapa besar sumber daya (anggaran) yang diperlukan untuk melaksanakan Pemilu yang demokratis. Sampai titik ini adalah penggambaran bagaimana arus informasi menjadi *input*, masukan, atau rujukan, mulai dari subsistem budaya hingga subsistem ekonomi.

Setelah sumber daya diperoleh, arus informasi berubah menjadi arus energi yang berfungsi memberikan *output* atau mengkondisikan sub-sub sistem dalam skema sistem Pemilu *a la* siberetik Parsons. Sumber daya berupa anggaran kemudian digunakan penyelenggara Pemilu dalam posisinya sebagai subsistem politik yang kemudian ditransfer kepada subsistem sosial, dan masyarakat sebagai subsistem budaya.

**BAB III**  
**POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN**  
**PENYELENGGARA PEMILU**

**A. Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia**

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>165</sup> Definisi politik hukum yang dikemukakan oleh Satjipto di atas memiliki inti sari yang sama dengan definisi yang diungkapkan oleh Padmo yang berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.

Demikian halnya dengan Soedarto yang menganggap politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>166</sup> Menurut Mahfud jika hukum dilihat sebagai produk politik maka hukum sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik hukum

---

<sup>165</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* Cetakan Ke-3 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 352-353.

<sup>166</sup> Soedarto, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum," dalam majalah *Hukum dan Keadilan*, No. 5 Tahun ke VII, Januari-Februari 1979, hal. 15-16. Juga dalam Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, 1983), hal. 20. Juga dalam Suteki, "Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Terhadap Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air), disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2007, hal. 96.

tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu.<sup>167</sup> Selanjutnya Moh. Mahfud MD di dalam makalahnya mencoba merumuskan definisi politik hukum sebagai arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.<sup>168</sup> Definisi tentang politik hukum di atas setidaknya dapat dijadikan pijakan seperti apakah arah atau tujuan dari pemerintah (penguasa) telah mencakup kepentingan nasional dalam artian telah mencakup seluruh aspek-aspek yang diamanatkan oleh UUD 1945 yang menjadi tujuan negara.

Pada era Orde Baru praktik-praktik bernegara di Indonesia cenderung tidak sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945. Salah satunya yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan hanya untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.<sup>169</sup> Selama 32 tahun praktik berdemokrasi di Indonesia selalu dipaksakan oleh pemerintah (eksekutif) di berbagai lapisan. Melalui perubahan, konstitusi yang menjadi dasar pijakan bernegara mulai dikonstruksi ulang secara bertahap. Hal demikian penting dilakukan mengingat konstitusi merupakan kumpulan dari seluruh sistem pemerintahan suatu negara untuk mengatur dan menetapkan atau memerintah pemerintah. Seperti kata K.C Wheare, yang mendefinisikan konstitusi sebagai "*The whole system of government of a country,*

---

<sup>167</sup> Moh. Mahfud MD, "Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum," disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, 1993.

<sup>168</sup> Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional," makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hal. 1-2.

<sup>169</sup> MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hal. 14.

*the collection of rules which establish and regulate or govern the government.*"<sup>170</sup>

Perubahan UUD 1945 di tahun 2002, akhirnya menghasilkan lima Naskah UUD 1945, yaitu: UUD 1945, Perubahan I UUD 1945, Perubahan II UUD 1945, Perubahan III UUD 1945 dan Perubahan IV UUD 1945.<sup>171</sup>

Pada Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 perubahan ketiga menyebutkan "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Lahirnya pasal tersebut merupakan *good will* dari penyusun konstitusi dalam mewujudkan penyelenggara pemilu yang mandiri. Kata "mandiri" dalam ketentuan tersebut merujuk pada kondisi lembaga penyelenggara Pemilu yang bebas dari intervensi pihak mana pun atau independen.

## **B. Kedudukan Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan**

Era reformasi menjadi tanda berakhirnya rezim Orde Baru yang otoriter. Keinginan untuk melakukan perombakan mendasar baik dalam sistem hukum maupun struktur ketatanegaraan menjadi agenda terpenting pada masa itu. Ketidakpercayaan terhadap rezim yang berkuasa tidak hanya ditumpahkan pada orang yang memegang tampuk kekuasaan, tetapi juga pada apa yang menjadi dasar penyelewengan dalam mempergunakan kekuasaan. Perubahan UUD yang dilakukan sejak perubahan pertama tahun 1999 sampai perubahan keempat tahun 2002 mengalami perubahan mendasar yang sangat banyak pada muatan materi hukumnya. Materi perubahan mencapai tiga kali lipat dari jumlah materi muatan aslinya. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat

---

<sup>170</sup> Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law* (London: Cavendish Publishing, 2004), hal. 7.

<sup>171</sup> Pidato Keynote Speaker Ketua Mahkamah Konstitusi, pada pembukaan acara Bedah Buku "The New Indonesian Constitutional Court, A Study into its beginnings and first years of work by Petra Stockman," Hotel Nikko, Jakarta.

kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD NRI 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>172</sup>

Perubahan yang paling mendasar adalah pada struktur kelembagaan Negara, jika sebelum perubahan UUD dikenal adanya lembaga tertinggi yang dipegang kewenangannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sekaligus menjelma sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dan lembaga tinggi negara yang masing-masing terbatas pada presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, DPR untuk legislatif, Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman atau yudikatif, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai lembaga konsultatif, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang berwenang terhadap urusan audit keuangan, maka setelah adanya perubahan UUD 1945 posisi lembaga tertinggi menjadi setara, pembatasan kewenangan presiden yang sebelumnya terlalu besar dan juga perubahan-perubahan tersebut telah melahirkan kewenangan baru bagi lembaga yang sudah ada, misalnya DPR yang memiliki kewenangan menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan menginstruksikannya dalam pembahasan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara

---

<sup>172</sup> Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," makalah, Simposium Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

yang disampaikan oleh BPK, memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, dan menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat.

Hasil perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga-lembaga baru, misalnya dalam kekuasaan kehakiman dibentuk Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, serta dalam legislatif diadakan sebuah lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Sederhananya, pada masa pemberlakuan UUD 1945 sebelum perubahan, struktur ketatanegaraan di Indonesia berbentuk vertikal, karena terdapat lembaga tertinggi dan lembaga tinggi Negara. Sedangkan pada masa pemberlakuan UUD NRI 1945, struktur ketatanegaraan di Indonesia berubah menjadi horizontal dengan kedudukan lembaga negara menjadi setara.

Pada aspek kelembagaan, yang terpenting adalah mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur ketatanegaraan. Apa dan siapakah yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang disebut sebagai pemegang kedaulatan dalam Negara.<sup>173</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD." Kedaulatan rakyat yang menjadi dasar pelaksanaan demokrasi, oleh UUD NRI 1945 telah diatur cara pelaksanaannya dengan dua cara, yaitu secara langsung dan tidak langsung. Demokrasi langsung diejawantahkan dengan pelaksanaan pemilihan umum, sedangkan demokrasi tidak langsung adalah pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI 1945 kepada lembaga-lembaga negara yang implementasinya harus mendasarkan pada ketentuan UUD NRI 1945.

---

<sup>173</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 9.

Diketahui bahwa dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*) atau sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>174</sup> Dalam sistem pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi Negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sistem ini pernah diterapkan pada era Orde Baru yang mendudukkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara sekaligus sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Sedangkan pada sistem pemisahan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).<sup>175</sup> Dalam pemerintahan yang bersistem pemisahan kekuasaan, harus terdapat mekanisme *checks and balances* dari sesama lembaga negara. Sistem pemisahan kekuasaan dengan adanya prinsip *checks and balances* inilah yang kini diterapkan pada era Reformasi pasca perubahan UUD 1945.

Jimly berpendapat bahwa dalam membicarakan organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Dalam UUD NRI 1945, organ-organ yang dimaksud atau lembaga-lembaga negara ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit fungsinya. Ada pula lembaga yang baik nama dan fungsi atau kewenangannya di dalam UUD NRI 1945, misalnya MPR, DPR, Presiden, BPK, dan MK. Akan tetapi di dalam

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hal. 35.

<sup>175</sup> *Ibid.*, hal. 11.

UUD 1945 terdapat 34 organ yang disebutkan keberadaannya di dalam UUD NRI

1945, yaitu:

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementerian Negara; (5) Dewan Pertimbangan Presiden; (6) Duta; (7) Dewan Perwakilan Rakyat; (8) Dewan Perwakilan Daerah; (9) Mahkamah Agung; (10) Mahkamah Konstitusi; (11) Badan Pemeriksa Keuangan; (12) Komisi Pemilihan Umum; (13) Komisi Yudisial; (14) Badan-Badan lain yang fungsinya terkait dengan Kehakiman seperti Kejaksaan; (15) Bank Sentral; (16) Tentara Nasional Indonesia; (17) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (18) Menteri Luar Negeri; (19) Menteri Dalam Negeri; (20) Menteri Pertahanan; (21) Konsul; (22) Pemerintahan Daerah Provinsi; (23) Gubernur; (24) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (25) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (26) Bupati; (27) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (28) Pemerintahan Daerah Kota; (29) Walikota; (30) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (31) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (32) Angkatan Darat (TNI AD); (33) Angkatan Laut (TNI AL); (34) Angkatan Udara (TNI AU).<sup>176</sup>

Jimly juga memperluas pengertian lembaga-lembaga negara, yaitu lembaga-lembaga yang pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan pada undang-undang tetapi memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945. Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ada yang bersifat primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*state auxiliary organ*).<sup>177</sup>

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Bersifat nasional yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerja komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh negara Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan komisi pemilihan umum

---

<sup>176</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 99-104.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hal.105.



sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Dalam UUD NRI 1945 nama KPU memang tidak dengan tegas disebut namanya, namun kewenangannya diatur oleh UUD NRI 1945. Kata “suatu” pada UUD NRI 1945 menunjukkan makna subjek yang kabur dan tidak jelas, lain halnya dengan makna kata “sebuah” yang disebutkan pada kekuasaan kehakiman oleh sebuah MA dan MK.<sup>178</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, KPU merupakan tangan panjang dari presiden, karena juga menjalankan kekuasaan eksekutif. KPU membantu presiden dalam menjalankan tugas presiden dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu “secara fungsional KPU termasuk organ penunjang (*auxiliary organs*) atas tugas utama presiden.”<sup>179</sup> Ini menandakan bahwa organ utamanya (*primary constitutional organs*) dari penyelenggaraan pemilu adalah presiden yang kemudian oleh UUD NRI 1945 didistribusikan kepada KPU. Artinya, KPU termasuk salah satu lembaga-lembaga yang memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Saldi Isra, Keterangan Ahli pada Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010.

<sup>179</sup> Ibrahim Amirudin, *Kedudukan KPU dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hal 51. “KPU dalam menjalankan tugasnya merupakan alat dari presiden. Hal itu disebabkan presiden (eksekutif) mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan Pemilu. Jadi jika dikatakan KPU adalah lembaga independen masih perlu dipertanyakan. Bisa dikatakan KPU adalah independen adalah menurut undang-undang, namun jika mengenali KPU lewat sudut pandang politis maka belum bisa dikatakan independen, karena pembantu tugas presiden. Dengan kata lain mereka masih bisa didekte oleh presiden mempunyai posisi kekuasaan yang lebih tinggi dari KPU.

<sup>180</sup> Mujiyana, "Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum," dalam *Jurnal Konstitusi*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol. 2 No. 1, hal. 108.

Perlu dipahami bahwa kewenangan yang diberikan UUD NRI 1945 kepada lembaga KPU bersifat kewenangan atributif, yaitu kewenangan yang diberikan langsung kepada suatu lembaga. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan atributif adalah kewenangan yang diberikan kepada suatu lembaga untuk melaksanakan suatu hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan dimungkinkan melahirkan diskresi. Diskresi yang dimiliki oleh KPU yaitu meliputi kewenangan *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation*, adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process*, dimaksudkan bahwa seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pemilu yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* adalah penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik administratif, kode etik, maupun pidana.

### **C. Sejarah Penyelenggara Pemilu di Indonesia**

Dalam konteks penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, terutama sebelum Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945, sejak merdeka telah beberapa kali memiliki lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas menyelenggarakan Pemilu. Bagaimana kelembagaan penyelenggara Pemilu sangat terkait dengan politik hukum yang mendasari lahirnya kerangka hukum lembaga penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu, politik hukum dan kerangka hukum yang mengatur lembaga penyelenggara Pemilu dapat diamati dari sejarah perubahan lembaga penyelenggara pemilu dari periode ke periode. Berikut adalah pemaparannya.

## 1. Era Parlementer (1945-1958)

### a. Politik Hukum

Pada era parlementer, Indonesia telah memberlakukan tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945 yang berlaku pada 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949,<sup>181</sup> UUD RIS berlaku pada 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, dan UUD Sementara 1950 yang berlaku pada 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959.<sup>182</sup> Dalam tiga konstitusi tersebut, kesemuanya meletakkan sistem demokrasi sebagai asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>183</sup> Sistem demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi perwakilan, yakni hak rakyat diselenggarakan oleh wakil rakyat, baik yang duduk di legislatif maupun eksekutif.<sup>184</sup> Untuk menjalankan hal tersebut, tentunya dibutuhkan suatu mekanisme yang tepat, agar para wakil rakyat dapat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya. Oleh karena itu, para wakil rakyat tersebut harus dipilih sendiri oleh rakyat melalui Pemilu.<sup>185</sup>

Pasca kemerdekaan, pemerintahan Indonesia merencanakan untuk menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dilakukan dengan tujuan untuk memilih orang-orang yang nantinya akan mengisi kelembagaan Komite Nasional Indonesia Pusat

---

<sup>181</sup> Sebenarnya secara resmi UUD 1945 menganut sistem presidensial, tetapi setelah keluar maklumat pemerintah tanggal 14 Oktober 1945 membuat sistem pemerintahan bergeser dari presidensial ke parlementer.

<sup>182</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1988), hal. 86-100.

<sup>183</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 61.

<sup>184</sup> Lihat John Alder dan Peter English, *Constitutional and Administratif Law* (London: Macmillan, 1989), hal. 135. Dalam sistem pemerintahan parlementer seperti di Inggris, pemilihan anggota House of Commons memiliki dua akibat langsung. Pertama adalah memilih anggota yang mewakili daerah tertentu. Kedua, memilih pemerintah karena pemerintah dibentuk oleh parlemen.

<sup>185</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 220.

(KNIP). KNIP merupakan lembaga perwakilan rakyat yang pertama kali dimiliki oleh Indonesia yang dasar pembentukannya adalah Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945<sup>186</sup> dan Maklumat No. X 16 Oktober 1945<sup>187</sup> yang dikeluarkan oleh Moh. Hatta selaku Wakil Presiden Indonesia. Kemudian pada Maklumat berikutnya, yaitu Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 disebutkan bahwa pemilihan anggota-anggota badan perwakilan rakyat akan dilaksanakan pada Januari 1946.<sup>188</sup>

Rencana pemilihan anggota-anggota badan perwakilan yang akan dilaksanakan pada bulan Januari tahun 1946 ternyata tidak dapat terlaksana. Tidak terlaksananya Pemilu pertama pada Januari 1946 sebagaimana diamanatkan oleh Maklumat 3 November 1945, disebabkan oleh dua hal, yaitu belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat undang-undang Pemilu, dan belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan

---

<sup>186</sup> Lihat UUD 1945 sebelum perubahan. "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional."

<sup>187</sup> Isi Maklumat X 16 Oktober 1945: "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusjawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat diserahkan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara, serta menjetudjui bahwa pekerdjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan Pekerdja jang dipilih di antara mereka dan jang bertanggung djawab kepada Komite Nasional Pusat."

<sup>188</sup> Isi Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945: "Berhoeboeng dengan oesoel Badan Pekerdja Komite Nasional Poesat kepada Pemerintah, soepaja diberikan kesempatan kepada rakjat seloeas-loeasnja oentoek mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itoe hendaknja memperkoeat perdjoeangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannja jang telah diambil beberapa waktoe jang laloe bahwa:

Pemerintah menjoekai timboelnja partai-partai politik, karena dengan Adanja partai-partai itoelah dapat dipimpin kedjalan jang teratoer segala aliran paham jang ada dalam masjarakat.

Pemerintah berharap soepaja partai-partai itoe telah tersoesoen, sebeloenja dilangoengkan pemilihan anggauta Badan-Badan Perwakilan Rakjat pada boelan Djanoeari 1946."

dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.<sup>189</sup>

Pada Juli 1946, dengan persetujuan Badan Pekerja (BP) KNIP disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat. Undang-undang ini menyebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih anggota-anggota Komite Nasional Pusat sebanyak 200 anggota yang terdiri dari 110 orang yang ditetapkan menurut pemilihan daerah, 60 orang wakil-wakil perkumpulan politik, dan 30 orang yang ditunjuk oleh Presiden.<sup>190</sup> Khusus untuk 110 anggota yang ditetapkan menurut daerah pemilihan, maka dalam tiap-tiap kawedanan<sup>191</sup> dibentuk satu komisi yang terdiri dari wakil-wakil perkumpulan politik, sosial, ekonomi, dan Laskar-laskar rakyat. Jumlah anggota komisi ialah sebanyak jumlah badan-badan dan perkumpulan yang terdapat pada kawedanan. Selanjutnya dalam undang-undang tersebut mengatur pula ketentuan mengenai jumlah anggota kawedanan disetiap kawedanan.

“Jika dalam sesuatu kawedanan tidak terdapat sesuatu perkumpulan yang tersebut dalam Pasal 3, maka Wedana bersama dengan camat-camat bawahannya membentuk satu komisi yang terdiri dari 7 orang-orang cerdas pandai. Demikian pula jika jumlah perkumpulan yang ada kurang dari 5, maka jumlah anggota komisi ditambah oleh Wedana bersama-sama dengan wakil-wakil perkumpulan yang ada sehingga menjadi 7.”<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/index/MzQz>, diakses pada 29 September 2015.

<sup>190</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1946.

<sup>191</sup> Istilah kawedanan merupakan sebutan untuk wilayah administratif di bawah kabupaten di atas kecamatan. Istilah ini digunakan pada masa Hindia-Belanda.

<sup>192</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat.

Rencana penyelenggaraan Pemilu pada tahun 1946 untuk pemilihan anggota Komite Nasional Pusat pun ternyata gagal untuk dilaksanakan. Kemudian pada 28 Agustus 1948, pemerintah mengesahkan UU No. 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Namun baru tiga bulan disahkan, UU No. 27 Tahun 1948 diubah dengan UU No. 12 Tahun 1949. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 1949, ditentukan DPR terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan penghitungan, setiap 300.000 jiwa penduduk WNI mempunyai seorang wakil.<sup>193</sup> Pemilihan ditentukan menurut perwakilan berimbang atau susunan perwakilan berimbang<sup>194</sup> dengan basis daerah pemilihan,<sup>195</sup> dan mekanisme pemilihan bertingkat. Di dalam UU No. 27 Tahun 1948 hanya terdapat satu ketentuan pelanggaran pidana Pemilu, yaitu tindak pidana mengacaukan, menghalangi atau mengganggu Pemilu. Pada masa berlakunya Konstitusi RIS, Pemilu juga belum dapat dilaksanakan. Struktur parlemen saat itu adalah DPR dan Senat yang ditetapkan melalui rapat pleno KNIP Ke-7, 14 Desember 1949.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 (UU No. 12 Tahun 1949) ditentukan pula lembaga penyelenggara Pemilu. Kantor Pemilihan dibentuk dari pusat hingga daerah. Untuk Kantor Pemilihan Pusat di Ibu Kota Republik Indonesia, Kantor Pemilihan untuk tiap-tiap daerah pemilihan di Ibu Kota

---

<sup>193</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

<sup>194</sup> Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949.

<sup>195</sup> Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

Provinsi, di kabupaten diadakan Cabang Kantor Pemilihan dan di tingkat kecamatan diadakan Kantor Pemungutan Suara.<sup>196</sup>

Jumlah anggota Kantor Pemilihan Pusat sedikit-sedikitnya terdiri dari lima anggota dan tiga wakil anggota yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk memangku jabatan selama lima tahun.<sup>197</sup> Mekanisme pemilihan Ketua dan Wakil dilakukan oleh Presiden dari anggota tersebut. Pada level daerah, karena jabatannya seorang Gubernur menjadi Ketua Kantor Pemilihan di daerahnya, sedangkan Wakil Ketua dipilih oleh Presiden di antara anggota tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut, juga ditentukan tugas-tugas dari Kantor Pemilihan. Kantor Pemilihan Pusat memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diseluruh daerah Negara Indonesia. Kantor Pemilihan memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam daerah pemilihannya. Cabang Kantor Pemilihan memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat di dalam daerah kabupatennya di bawah perintah Kantor Pemilihan yang daerahnya melingkungi daerah kabupaten itu. Kantor Pemungutan suara memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat di dalam daerah pemungutan suaranya di bawah perintah Cabang Kantor Pemilihan yang daerahnya meliputi daerah Kantor Pemungutan suara itu.

---

<sup>196</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

<sup>197</sup> Pasal 10 Undang-undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.

Pada akhir tahun 1950, melalui Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1950 keanggotaan Kantor Pemilihan Pusat diubah. Pada susunan yang baru ini ketua tidak merangkap anggota. Tugas Kantor Pemilihan Pusat adalah memimpin pemilihan pemilih dan memilih anggota DPR. Untuk menopang tugas Kantor Pemilihan Pusat dibantu sebuah Sekterariat yang personalianya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman.

Sama halnya dengan badan penyelenggara Pemilu bentukan 1946, Kantor Pemilihan Pusat dan organ-organ di bawahnya juga dibubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya menyelenggarakan Pemilu. Hal ini dikarenakan setelah RIS kembali menjadi negara kesatuan RI dengan berlakunya UUD Sementara 1950, sistem ketatanegaraan juga berubah, tidak terkecuali tata cara untuk memilih anggota lembaga wakil rakyat.

Pada masa pemberlakuan UUD Sementara 1950, pemerintah mulai kembali menyusun aturan baru mengenai penyelenggaraan Pemilu. Hingga akhirnya di tahun 1955, Indonesia dapat menyelenggarakan Pemilu pertama kalinya untuk memilih Anggota DPR dan Konstituante sejak menyatakan merdeka.<sup>198</sup> Landasan hukum yang digunakan untuk melaksanakan penyelenggaraan Pemilu 1955 adalah Pasal 57 UUDS 1950 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu. Ada dua agenda Pemilu yang harus dilaksanakan, yaitu *pertama* untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 dan

---

<sup>198</sup> Herbert Feith, *The Indonesian Election of 1955* (Ithaca, NY: Far Eastern Studies Cornell University, 1957), hal. 2. Desakan agar segera dilaksanakan Pemilu, sebenarnya telah terjadi sejak tahun 1950. Namun pemerintah pada waktu itu memiliki pandangan lain terhadap rencana tersebut. Ada beberapa daerah yang lebih mendesak untuk dilaksanakannya Pemilu, sehingga pada tahun 1951 dan awal tahun 1952 Pemilu untuk beberapa daerah pun diselenggarakan yaitu di Minahasa, Sangir Talaud dan Kota Makassar dan di Daerah Istimewa Jogjakarta.



*kedua* untuk memilih anggota Konstituante dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 1955. Dalam kehidupan politik di Indonesia antara tahun 1945-1950 telah berdiri sebanyak 25 partai, sedangkan menjelang pemilihan umum 1955 terdapat tidak kurang dari 70 partai maupun perorangan. Lahirnya partai politik baru merupakan dampak dari dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 oleh Moh. Hatta.<sup>199</sup> Melalui pemilihan umum terjadi seleksi, tetapi sebanyak 27 partai dan perorangan tetap melangsungkan kegiatannya.<sup>200</sup>

Pada Pemilu tahun 1955, Partai pemenang Pemilu kala itu dipegang oleh PNI dan Masyumi dengan perolehan kursi di DPR sebanyak 57 kursi, disusul NU dan PKI yang masing-masing memperoleh 45 kursi dan 39 kursi. Sedangkan pemilihan anggota Konstituante PNI memperoleh 119 kursi, Masyumi memperoleh 112 kursi, NU mendapatkan 91 kursi, PKI 80 kursi, dan PSII 16 kursi. Apabila diamati, partai-partai pemenang Pemilu kala itu (lima besar) secara tidak langsung memiliki perwakilan dalam tubuh penyelenggara Pemilu. Walaupun demikian, penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 dapat dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis dan berlangsung secara damai.

#### **b. Model Penyelenggara Pemilu**

Pada penyelenggaraan Pemilu 1955, secara struktur Penyelenggara Pemilu ketika itu dibagi menjadi dua, yaitu permanen dan non-permanen. Penyelenggara Pemilu yang bersifat permanen yaitu Panitia Pemilihan Indonesia (PPI),

---

<sup>199</sup> Osman Raliby, *Documenta Historica* (Sejarah Dokumenter Dari Pertumbuhan Dan Perjuangan Negara Republik Indonesia) (Jakarta: Bulan Bintang, 1953), hal. 7. Maklumat ini memuat dan menegaskan bahwa pemerintah mengizinkan berdirinya partai-partai politik. Partai politik diharapkan mampu mengarahkan ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada di masyarakat, mempertahankan kemerdekaan Indonesia serta diharapkan juga partai-partai tersebut dapat tersusun sebelum pemilihan anggota badan perwakilan rakyat bulan Januari 1946. 4

<sup>200</sup> Ali Murtopo, *Strategi Politik Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1974), hal. 71.

sedangkan struktur non-permanen yaitu Panitia Pemilih (PP) di daerah, Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat Kecamatan, dan Panitia Pendaftaran Pemilih di tingkat desa.

PPI beranggotakan sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang, dua di antaranya menjadi ketua dan wakil ketua yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk masa kerja empat tahun. Melalui Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953, Presiden Soekarno mengangkat Ketua dan Anggota PPI yaitu S. Hadikusumo (Ketua), Rustam Sutan Palindih (Wakil Ketua), Sudarnadi, Surjaningprodjo, Sudibjo, H. Sofjan Siradj, Sumarto, Hartojo, Asrarudin yang kesemuanya merupakan unsur Partai Politik pemerintah pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo.<sup>201</sup>

Namun pada tahun 1955 jumlah anggota PPI bertambah, mengingat telah dikeluarkannya Undang-undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 yang memuat ketentuan bahwa jumlah anggota PPI sekurang-kurangnya sembilan orang. Sejak itu jumlahnya ditambah lima orang, yaitu Drs. Matakupan DS dari Partai Katolik, S. Widjaja dari PKI, Gusti Abdul Muis dari Masjumi, dr. Sudarsono dari PSI, dan Sugih Tjokrosumarto dari PIR Wongsonegoro.<sup>202</sup> Penambahan anggota PPI sebanyak lima orang oleh Pemerintah dianggap perlu, karena jumlah anggota yang ada saat itu kurang dapat menjamin kelancaran pelaksanaan Pemilu.<sup>203</sup>

Selain penambahan anggota PPI, pada tahun yang sama juga dilakukan penggantian atas beberapa anggota. Sudibjo diganti oleh Suhardjo yang masih

---

<sup>201</sup> Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Jakarta: Equinox, 2007), hal. 348.

<sup>202</sup> Keputusan Presiden No. 176 tanggal 26 September 1955.

<sup>203</sup> Penjelasan Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 tentang Perubahan Jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan dan Panitia Pemilihan Kabupaten.

dari PSII dan Asraruddin diganti A.B.M. Joesoef, keduanya dari Partai Buruh. Masih ada penggantian lain pada tahun itu, yaitu anggota Surjaningprodjo oleh Ahmad Ruslan bin Haji Mohammad Seman, sama-sama dari NU. Pada tahun 1957 Ahmad Ruslan diganti lagi oleh Abdulsis Djojo Adhiningrat, juga dari NU.

Untuk menjalankan tugasnya, PPI didukung sebuah Sekretariat PPI yang dipimpin seorang sekretaris dengan dibantu seorang wakil sekretaris. Sekretaris dan wakilnya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman. Pegawai Sekretariat PPI diambilkan dari Kementerian Kehakiman. Orang-orang yang menjadi Sekretaris PPI pada periode ini adalah Mr. Subagio Reksodipoero (1953-1954), R. Soedjono (1954-1957), dan Slamet Jayavijaya (1957-1970). Sedangkan wakilnya Mr. Sugondo Sumodiredjo (1953-1954).

Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi dibentuk Panitia Pemilihan (PP) untuk membantu PPI di daerah yang keanggotaannya terdiri sekurang-kurangnya lima orang anggota dan sebanyak-banyaknya tujuh orang anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman untuk masa jabatan empat tahun.<sup>204</sup> Tugas PP adalah untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan Pemilu untuk anggota Konstituante dan DPR. Meskipun keberadaannya di provinsi, namun yang membentuk Panitia Pemilihan adalah Presiden. Pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Menteri Kehakiman untuk masa kerja empat tahun.

Menurut Undang-undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 Panitia Pemilihan beranggotakan sekurang-kurangnya tujuh orang, dua di antaranya merangkap

---

<sup>204</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.

Ketua dan Wakil Ketua. Panitia Pemilih dibantu Sekretariat Panitia Pemilih yang dipimpin seorang Sekretaris yang diangkat oleh Ketua Panitia Pemilihan Indonesia. Waktu itu jumlah Panitia Pemilihan yang terbentuk ada 15, yaitu di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara/Tengah, Sulawesi Tenggara/Tengah, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat.<sup>205</sup>

Selanjutnya adalah tingkat kabupaten. Pada tingkatan ini Panitia Pemilihan Kabupaten (seterusnya disingkat PP Kab.) dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang memiliki tugas untuk membantu PP. Sama halnya dengan PP, Anggota PP Kab. sekurang-kurangnya adalah tujuh orang, dua di antaranya merangkap ketua dan wakil ketua. Ketua PP Kab. adalah Bupati setempat. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri. Masa kerjanya juga ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Secara administratif dan organisatoris PP Kab. termasuk di dalam Kementerian Dalam Negeri. PPI hanya membawahi mereka dalam hal teknis pelaksanaan Pemilu. Pada setiap PP Kab diadakan Sekretariat PP Kab. yang dipimpin seorang Sekretaris yang diangkat dan dapat diberhentikan oleh Ketua PP Kab.

“Jumlah keseluruhan PP Kabupaten yang terbentuk ada 208 yang tersebar di 15 propinsi, diantaranya 33 di Jawa Timur, 37 di Jawa Tengah, 22 di Jawa Barat, 3 di Jakarta Raya, 15 di Sumatera Selatan, 16 di Sumatera Tengah, 18 di Sumatera Utara, 7 di Kalimantan Barat, 8 di Kalimantan Selatan, 3 di Kalimantan Timur, 7 di Sulawesi Utara/Tengah, 8 di Sulawesi Tenggara/Selatan, 4 di

---

<sup>205</sup> Tim Penyusun, "Nuansa Pemilihan Umum Di Indonesia," makalah, Sekretaris Komisi Pemilihan Umum, tanpa tahun, hal. 25-26.

Maluku, 16 di Nusa Tenggara Timur, dan 11 di Nusa Tenggara Barat.”<sup>206</sup>

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA,<sup>207</sup> *The Government Models of Electoral Management* memiliki elemen-elemen yaitu: (1) pengaturan lembaga di bawah departemen negara atau pemerintah daerah; (2) pelaksanaan tugasnya berdasarkan arahan badan eksekutif; (3) bertanggung jawab penuh terhadap badan eksekutif; (4) wewenang terbatas pada fungsi implementasi; (5) keanggotaan dipimpin oleh menteri dan pejabat publik lainnya; (6) keanggotaan tidak diatur masa jabatannya; dan (7) anggaran bagian dari kementerian.

Memperhatikan karakteristik model penyelenggara Pemilu di atas, pada era Parlemerter manajemen penyelenggaraan Pemilu secara penuh dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif melalui menteri-menterinya. Untuk anggota PPI diangkat oleh Presiden. Anggota Panitia Pemilihan diangkat oleh Menteri Kehakiman. Anggota Panitia Pemilih Kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Ketua PPS secara otomatis dipegang oleh seorang Camat, sedangkan wakil ketua dan anggota PPS diangkat oleh PPK atas nama Menteri Dalam Negeri.

---

<sup>206</sup> *Ibid.*, hal. 27.

<sup>207</sup> *Loc. cit.*, hal. 9.

**Tabel 3.1**  
**Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Parlementer**

Era Parlementer 1945-1958						
UUD Sementara 1950	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu dilakukan secara berkala berdasarkan asas jujur, umum, bebas, dan rahasia</li> <li>• Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR</li> </ul>	<p>UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan anggota Konstituante dan Anggota DPR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang ditunjuk oleh Presiden;</li> <li>• Tingkat Provinsi dibentuk Panitia Pemilihan yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman;</li> <li>• Tingkat Kabupaten dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.</li> </ul> <p>UU Darurat No. 18 Tahun 1955 merupakan perubahan UU No. 7 Tahun 1953 yang substansinya mengatur tentang jumlah keanggotaan penyelenggara Pemilu</p>	Pemilihan Anggota DPR dan Badan Konstituante	Proporsional	<p>Pemerintah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPI Pusat terdiri dari unsur Parpol Pemerintah kabinet Ali;</li> <li>• PP Provinsi diisi pejabat pemerintah dan partai politik</li> <li>• PP Kabupaten diisi pejabat pemerintah dan partai politik</li> </ul> <p>Tidak ada lembaga pengawas Pemilu</p>	Hanya dikenal pelanggaran Pidana Pemilu, dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, dan penuntutan di Kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri	<p>Model penyelenggara Pemilu : <i>The Government Models of Electoral Management</i></p> <p>Penyelenggaraan Pemilu berjalan demokratis dengan tingkat partisipasi masyarakat mencapai ±90% dan jumlah total suara sah ±80%.</p> <p>Pada Era Parlementer kebebasan untuk berserikat dan berkumpul untuk mendirikan ormas dan parpol dijamin Pemerintah Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh pemerintah, partai politik dan masyarakat</p>

Sumber: diolah pribadi dari UU No. 7 Tahun 1953 dan UU Darurat No. 18 Tahun 1955

## 2. Era Orde Lama (1959-1966)

### a. Politik Hukum

Pada era Orde Lama tidak ada penyelenggaraan Pemilu, hal ini disebabkan oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menghendaki diberlakukannya kembali UUD 1945, maka Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Dengan demikian, anggota DPR ini tidak ada perubahan dengan periode 1955-1959.

Dekret ini pula yang mengakibatkan Pemilu tidak jadi dilaksanakan meskipun telah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia jilid II oleh Presiden Soekarno melalui Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1958 tanggal 24 Januari 1958. Sehingga Presiden Soekarno perlu mengeluarkan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 sebagai landasan yuridis pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR). Pada era Orde Lama dikenal juga pengangkatan MPR dan DPR tanpa Pemilu, yang mengakibatkan terkooptasinya kelembagaan MPR dan DPR di bawah Presiden. Hal ini tentunya bertentangan dengan apa yang tertuang dalam UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi sebagai jelmaan dari rakyat yang berdaulat, sedangkan DPR *neben* atau sejajar dengan Presiden.<sup>208</sup>

Akibat diberlakukannya kembali UUD 1945, secara otomatis MPR menjadi lembaga tertinggi negara, dengan modal itulah hingga akhirnya dilaksanakan Sidang Istimewa MPRS yang melahirkan sebuah Ketetapan MPRS No.

---

<sup>208</sup> Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1993), hal. 139.

XXXIII/MPRS/1967 yang isinya antara lain memberhentikan Presiden Soekarno sebagai Presiden dan memberikan mandat kepada Soeharto untuk mengemban jabatan sebagai Presiden sampai dilakukannya pemilihan Presiden oleh MPR hasil Pemilu.<sup>209</sup>

Peristiwa tersebut di atas merupakan awal mula beralihnya kekuasaan dari tangan Soekarno ke Soeharto. Istilah pembangunan, atas nama rakyat, stabilitas, dan pertumbuhan menjadi jargon yang dilontarkan pemerintahan Orde Baru. Untuk mencapai tujuan semua itu, negara mengambil peran besar yang sangat menentukan dengan menempatkan pada tangan presiden. Ketika Presiden Soeharto mulai memegang tampuk kekuasaan, pelaksanaan Pemilu berikutnya berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 yang seharusnya diselenggarakan selambat-lambatnya 5 Juli 1968. Namun Presiden Soeharto kemudian menyatakan pemilu tidak dapat dilaksanakan pada waktu yang telah ditentukan. Hingga pada tanggal 27 Maret 1968, melalui Sidang Umum MPRS ketetapan MPRS Nomor XI Tahun 1966 diubah dengan ditetapkannya ketetapan MPRS Nomor XLLII Tahun 1968 yang isinya menjadwalkan ulang Pemilu dengan menetapkan Pemilu paling lambat 5 Juli 1971.

#### **b. Model Penyelenggara Pemilu**

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA,<sup>210</sup> *The Government Models of Electoral Management* memiliki elemen-elemen yaitu: (1) pengaturan lembaga di bawah departemen negara atau pemerintah daerah; (2) pelaksanaan tugasnya berdasarkan arahan

---

<sup>209</sup> Lihat TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967.

<sup>210</sup> IDEA, *Op. cit.*, hal. 9.



badan eksekutif; (3) bertanggung jawab penuh terhadap badan eksekutif; (4) wewenang terbatas pada fungsi implementasi; (5) keanggotaan dipimpin oleh menteri dan pejabat publik lainnya; (6) keanggotaan tidak diatur masa jabatannya; dan (7) anggaran bagian dari kementerian.

Pada masa Orde Lama memang tidak diselenggarakan Pemilu, akan tetapi PPI pada saat itu sudah sempat terbentuk. Model penyelenggara Pemilu yang diterapkan pada era orde lama yaitu *The Government Models of Electoral Management*, karena manajemen penyelenggaraan Pemilu secara penuh dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif melalui menteri-menterinya, sama dengan penyelenggara Pemilu tahun 1955.

**Tabel 3.2**  
**Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Orde Lama**

Era Orde Lama 1959-1966						
UUD 1945	Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Penetapan Presiden	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak untuk memegang jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali.</li> <li>• Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembalikan UUDS 1950 ke UUD 1945</li> <li>• Membubarkan Badan Konstituante</li> <li>• Pembentukan MPR Sementara yang terdiri dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah</li> <li>• PenPres No. 1 tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945</li> <li>• PenPres No. 4 Tahun 1960 sebagai dasar pembentukan DPR GR</li> </ul>	Pemilihan Anggota DPR dan Badan Konstituante	Ketentuan UU No. 7 Tahun 1953 mengatur Sistem Proporsional.	Pemerintah: <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPI Pusat terdiri dari unsur Parpol Pemerintah kabinet;</li> <li>• PP Provinsi diisi pejabat pemerintah dan partai politik</li> <li>• PP Kabupaten pejabat pemerintah dan partai politik</li> </ul> Tidak ada lembaga pengawas Pemilu	Hanya dikenal pelanggaran Pidana Pemilu, dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri	Berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953 Model penyelenggara Pemilu yang diterapkan pada era orde lama yaitu <i>The Government Models</i> namun pada masa ini tidak dilaksanakan Pemilu, karena diterbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menghendaki diberlakukannya kembali UUD 1945, maka Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1959 menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu tahun 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945.

Sumber: diolah pribadi

### **3. Era Orde Baru (1967-1998)**

#### **a. Politik Hukum**

Pada Era Orde Baru Pemilu 1971 menjadi tonggak utama untuk melegitimasi kekuasaan Orde Baru. Perombakan pada struktur penyelenggara Pemilu pun tidak luput dari campur tangan sang Pemimpin orde baru, dengan dalih pembersihan atas anggota PKI dari struktur pemerintahan. Melalui UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, kehidupan politik warga negara mulai diatur secara ketat, bahkan ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 tahun 1969 menegaskan mengenai pencabutan hak politik warga negara bekas PKI. Hal ini dilakukan untuk menyingkirkan kader-kader partai dari lawan politiknya yaitu Soekarno.

Selain menghilangkan hak politik warga bekas PKI, Presiden Soeharto melalui UU No. 15 Tahun 1969 dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1970 Tentang Pelaksanaan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat membentuk sebuah lembaga khusus bidang penyelenggaraan Pemilu yang disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Dengan wewenang yang diberikan, Presiden menunjuk salah satu pejabatnya yaitu Menteri Dalam Negeri untuk menjadi Ketua LPU yang tugas dan wewenangnya antara lain mengadakan perencanaan dan persiapan untuk melaksanakan pemilihan umum, memimpin dan mengawasi Panitia-panitia, mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data-data tentang

hasil Pemilihan Umum, dan mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilihan umum.

Terstruktur dan massif, strategi itulah yang diterapkan untuk format penyelenggara Pemilu yang akan dilaksanakan pada 5 juli 1971. Hal itu dilakukan semata-mata untuk mengamankan hasil Pemilu 1971. Pengisian keanggotaan penyelenggara Pemilu kala itu pun telah ditentukan sedemikian rupa melalui UU No. 15 Tahun 1969. Menteri Dalam Negeri, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, Camat/Kepala Kecamatan dan Lurah/Kepala Desa/Daerah yang setingkat dengan Desa karena jabatannya, kesemuanya menjadi bagian dari penyelenggara Pemilu. Inilah politik birokrasi Presiden Soeharto yang mengakumulasi kekuasaan oleh negara dan mengisolasi kekuatan sosial masyarakat dan pemerintahan pada tingkatan lokal.<sup>211</sup> Tujuannya adalah agar masyarakat tidak berperan secara aktif dalam setiap proses tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Banyak pakar politik yang mengatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu tahun 1971 jauh dari kesan demokratis. Itulah apresiasi yang didapat atas penyelenggaraan Pemilu 1971. Salah satunya adalah Anhar Gonggong yang berpendapat penyelenggaraan Pemilu 1971 telah direkayasa dengan menggunakan cara-cara yang anti-demokrasi. Berbagai aturan dan tata cara dimanipulasi untuk memenangkan Golkar sebagai mesin politik rezim Orde Baru. Inilah *pseudo democracy* atau demokrasi semu yang mengelabui rakyat.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye, *Political Power And Communications In Indonesia* (London: University of California Press, 1974), hal. 4.

<sup>212</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/11/1932246/Pemilu.1971.Demokrasi.Semu>, diakses pada 12 April 2015.

Hasil Pemilu 1971 menjadi bukti dari keberhasilan Soeharto dalam memenangkan Golkar dengan perolehan suara mencapai 34.348.673 atau 62,82% dari jumlah 54.669.509 suara sah dari 9 rivalnya yaitu Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia, Persatuan Tarbiyah Islamiyah, Partai Nasionalis Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia dan Partai Murba. Merupakan sebuah capaian yang luar biasa, mengingat Golkar adalah peserta Pemilu yang baru namun dapat memenangkan Pemilu.

Pemilihan umum berikutnya dilaksanakan tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kelima Pemilu tersebut diselenggarakan secara seragam. Mulai dari partai politik peserta pemilu, hingga lembaga penyelenggara pemilunya. Landasan hukumnya mengacu pada UU No. 15 Tahun 1969 yang telah diperbaharui dengan UU No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980 dan UU No. 1 Tahun 1985. Secara fundamental aturan-aturan tersebut tidak banyak mengalami perubahan, hanya saja sebelum pelaksanaan pemilihan umum tahun 1977 diselenggarakan, pemerintah memberlakukan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (Golkar). Undang-undang ini memunculkan politisasi peserta pemilihan umum di tahun 1977. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 menyebutkan, "Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan partai Politik dan Golongan Karya adalah Organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan hasil pembaharuan dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia." Ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 1975 bahwa Golkar dianggap bukanlah partai politik melainkan organisasi sosial politik. Namun dalam

praktiknya Golkar dapat mengikuti pesta demokrasi, sehingga tampak aneh karena tidak ada dasar teorinya, sebuah organisasi yang bukan partai politik tetapi dapat menjadi peserta pemilihan umum layaknya partai politik. Jelas bahwa hadirnya UU No. 3 tahun 1975 tersebut memberikan suatu keistimewaan bagi Golkar daripada partai-partai lainnya. Maka masyarakat akan lebih percaya dengan kinerja Golkar untuk memberikan pemerintahan yang terbaik bagi bangsa Indonesia. Karena Golkar adalah milik Pemerintah maka dalam publikasinya menyuarakan kinerja terbaik Pemerintah Soeharto.

Penyimpangan hukum ala Orde Baru ini adalah tentang kepengurusan Partai, Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 tahun 1975 disebutkan bahwa kepengurusan partai-partai terbatas pada ibukota tingkat pusat, Dati I, Dati II. Ketentuan ini menurut Miriam Budiardjo<sup>213</sup> disebut massa mengambang (*Floating mass*). Dalam hal ini justru menguntungkan Golkar karena dapat dengan bebas bergerak sampai ke desa. Hal ini karena Golkar adalah milik Pemerintah yang memiliki jaringan sampai ke perangkat desa. Sedangkan kedua Partai yaitu PDI dan PPP tidak mempunyai kepengurusan sampai ke desa bahkan dengan adanya UU No. 3 tahun 1975 dilarang untuk membentuk kepengurusan sampai desa. Tujuan diberlakukannya undang-undang tersebut adalah untuk menyederhanakan jumlah peserta pemilihan umum menjadi dua partai dan satu golongan karya. Akibatnya pada pemilihan umum tahun 1977 dari 10 partai peserta yang ikut pemilihan umum tahun 1971, menjadi tiga peserta<sup>214</sup> saja dan tentunya agar dapat

---

<sup>213</sup> Miriam Budiardjo, *Op. cit.*, hal. 476.

<sup>214</sup> Lihat bagian Penjelasan Pasal 1 huruf a Undang-undang Nomor 3 tahun 1975 yang isinya, "Memberikan landasan hukum yang mantap pada kenyataan adanya (eksistensi) dua Partai Politik dan satu Golongan Karya yang merupakan kenyataan berfungsinya: Kegiatan politik partai-

melanggengkan pemerintahan pada era Orde Baru. Ketentuan tersebut justru melanggar ketentuan Pasal 28 UUD 1945 tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Kemerdekaan warga negara untuk membangun organisasi politik dihambat dan dipaksa untuk melakukan *fusi* sebagaimana telah diatur dalam undang-undang. Hanya tiga partai politik yang diakui sebagai peserta Pemilu. Ketentuan tersebut jelas tertuang dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Undang-undang ini pada pokoknya lebih mengatur mengenai penggabungan partai politik. Sembilan partai politik yang ada dipaksa untuk terbagi menjadi dua kelompok saja. Partai-partai beraliran Islam bergabung dalam satu wadah Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara, partai-partai di luar Islam bergabung dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kedua partai itu bertarung dengan Golongan Karya dalam setiap Pemilu di masa Orde Baru.

Pada penyelenggaraan Pemilu di era Orde Baru, hanya dikenal pelanggaran tindak pidana Pemilu. Karena pada dasarnya setiap masalah yang berkaitan dengan Pemilu, baik itu masalah perselisihan hasil, maupun kecurangan pada saat pemilihan, maka presiden menetapkan keputusan final.<sup>215</sup>

#### **b. Model Penyelenggara Pemilu**

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA,<sup>216</sup> *The Government Models of Electoral Management* memiliki elemen-elemen yaitu: (1) pengaturan lembaga di bawah departemen

---

partai Islam yaitu: Partai Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah dalam Partai Persatuan Pembangunan; Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia dan Partai Murba menjadi Partai Demokrasi Indonesia; Organisasi-organisasi golongan karya menjadi Golongan Karya.

<sup>215</sup> Pasal 8 ayat (8) UU No. 15 tahun 1969.

<sup>216</sup> IDEA, *Op. cit.*, hal. 9.

negara atau pemerintah daerah; (2) pelaksanaan tugasnya berdasarkan arahan badan eksekutif; (3) bertanggung jawab penuh terhadap badan eksekutif; (4) wewenang terbatas pada fungsi implementasi; (5) keanggotaan dipimpin oleh menteri dan pejabat publik lainnya; (6) keanggotaan tidak diatur masa jabatannya; dan (7) anggaran bagian dari kementerian.

Secara struktur, kelembagaan LPU pada penyelenggaraan Pemilu tahun 1971 dibagi menjadi dua, di pusat dan di daerah. Struktur organisasi penyelenggara di pusat, disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Panitia Pemilihan Indonesia, yang berkedudukan di Jakarta, mempunyai tugas merencanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum untuk DPR, DPRD I dan DPRD II dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk DPR. Sedangkan struktur kelembagaan di daerah dibentuk Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), yang berkedudukan di Ibukota Daerah Propinsi, dengan tugas membantu tugas-tugas Panitia Pemilihan Indonesia untuk mempersiapkan dan mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum untuk pemilihan anggota DPRD I dan DPRD II serta menyelenggarakan pemilihan umum untuk DPRD I.

Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, yang berkedudukan di Ibukota Daerah Tingkat II, dengan tugas membantu tugas-tugas Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk DPRD II. Panitia Pemungutan Suara, yang berkedudukan di ibukota kecamatan, dengan tugas membantu tugas-tugas Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dan menyelenggarakan pemungutan suara. Panitia Pendaftaran Pemilih ditiap-tiap Desa/atau daerah yang setingkat dengan Desa ditempat kedudukan Lurah atau Kepala Desa/daerah yang setingkat



dengan Desa mempunyai tugas membantu tugas-tugas Panitia Pemungutan Suara dan menyelenggarakan pendaftaran pemilih.

Dewan Pimpinan Lembaga Pemilihan Umum terdiri dari tujuh orang anggota yang semuanya merupakan pejabat yang menduduki posisi sebagai menteri. Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I terdiri dari unsur-unsur Pemerintah dan kekuatan sosial politik yang berjumlah 10 orang anggota yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur. Seorang Gubernur karena jabatannya, menjadi Ketua merangkap sebagai anggota Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I. Pengisian jabatan Sekretaris Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I dilakukan atas usulan Ketua yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II terdiri dari unsur-unsur Pemerintah dan kekuatan sosial politik yang berjumlah 10 orang anggota, termasuk Ketua dan Wakilnya, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Khusus untuk pengangkatan dan pemberhentian anggota Panitia Pemilihan daerah Tingkat II, wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan dapat didelegasikan kepada Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan dari Bupati/Walikota. Bupati/Walikota karena jabatannya menjadi anggota Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II merangkap sebagai Ketua. Sekretaris Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Ketuanya (Bupati/Walikota).

Panitia Pemungutan Suara terdiri dari unsur-unsur Pemerintah dan kekuatan sosial politik sebanyak-banyaknya tujuh orang anggota, termasuk Ketua dan

Wakil Ketuaanya, yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota, atas usul Camat/Kepala Kecamatan, untuk waktu yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Camat/Kepala Kecamatan, karena jabatannya, menjadi Anggota merangkap Ketua Panitia Pemungutan Suara. Sekretaris Panitia Pemungutan Suara diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota, atas usul Ketuaanya.

Panitia Pendaftaran Pemilih terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang anggota, yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota, atas usul Camat/Kepala Kecamatan, untuk jangka waktu yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Kepala Desa/Daerah setingkat Desa, karena jabatannya, menjadi anggota merangkap Ketua Panitia Pendaftaran Pemilih. Bupati/Walikota mengangkat di antara anggota Panitia Pendaftaran Pemilih, seorang Wakil Ketua, atas usul Camat. Sekretaris Panitia Pendaftaran Pemilih diangkat dan diberhentikan oleh Camat/Kepala Kecamatan atas nama Bupati/Walikota.

Pada Penyelenggaraan Pemilu tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 dilaksanakan oleh LPU dengan kelembagaan, Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan, Sekretariat Umum, dan Badan Perbekalan dan Perhubungan LPU serta PPI sama dengan Pemilu tahun 1971.

Komposisi pengisian anggota penyelenggara pemilu di kelima penyelenggaraan pemilu tersebut tidak mengalami perubahan. Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari unsur-unsur Pemerintah dan kekuatan sosial politik dengan jumlah anggota sebanyak 20 orang anggota. Dewan Pimpinan Lembaga Pemilihan Umum terdiri dari tujuh orang anggota yang semuanya merupakan pejabat yang menduduki posisi sebagai menteri.

Dari uraian di atas, dengan melihat komposisi pengisian keanggotaan penyelenggara Pemilu di era Orde Baru, model penyelenggara Pemilu yang diterapkan pada era Orde Baru yaitu *The Government Models of Electoral Management*, karena manajemen penyelenggaraan Pemilu secara penuh masih melibatkan unsur pemerintah.

**Tabel 3.3**  
**Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Orde Baru**

Era Orde Baru 1967-1998						
UUD 1945	TAP MPRS dan UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak untuk jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali.</li> <li>• Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAP MPRS No. XI tahun 1966 tentang Pelaksanaan Pemilu yang selambat-lambatnya dilaksanakan 5 Juli 1968</li> <li>• TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Pemilu dijadwalkan pada 5 Juli 1971</li> <li>• Pengangkatan Soeharto sebagai Presiden</li> </ul> <p>UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu Anggota-Anggota Badan Pemusyawaratan/Perwakilan Rakyat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II, secara langsung, umum, bebas, dan rahasia</li> <li>• Pemilu dilaksanakan oleh Pemerintah di bawah pimpinan Presiden</li> <li>• Presiden membentuk Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPU) yang diketuai Menteri Dalam Negeri</li> <li>• LPU terdiri dari PPI yang diketuai Menteri Dalam Negeri, PPD Tingkat I diketuai Gubernur, dan</li> </ul>	<p>Pemilu Anggota DPR, DPRD I, DPRD II</p> <p>Pemilihan Presiden</p>	<p>Sistem perwakilan dengan stelsel daftar</p>	<p>Pemerintah : Menteri Dalam Negeri, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, Camat/Kepala Kecamatan dan Lurah/Kepala Desa/Daerah yang setingkat dengan Desa karena jabatannya, kesemuanya menjadi bagian dari penyelenggara Pemilu Panitia Pengawasan Pelaksana (Panwaslak) ini dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer</p>	<p>Hanya dikenal pelanggaran Pidana Pemilu, dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di Kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• model penyelenggara Pemilu yang diterapkan pada era Orde Baru yaitu <i>The Government Models</i></li> <li>• peralihan kekuasaan pada era Orde Baru jauh dari nilai demokratis, karena tidak dipilih secara langsung melalui Pemilu, Presiden diangkat melalui Sidang Istimewa MPRS 1967</li> <li>• Pemilu pada era Orde Baru terjadi pengelompokan dan penyederhanaan partai politik.</li> </ul>

Era Orde Baru 1967-1998						
UUD 1945	TAP MPRS dan UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
	<p>PPD Tingkat II diketuai oleh Bupati/Walikota/madya</p> <p>UU No. 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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokok perubahannya yaitu di dalam PPI, PPD I, PPD II, dan PPS diikutsertakan unsur Partai Politik dan Golongan Karya sebagai anggota</li> <li>• Dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu dari tingkat pusat sampai tingkat kecamatan</li> </ul>					<p>Pemilu diikuti oleh 3 partai politik dengan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota DPR dari utusan golongan tidak dipilih melalui Pemilu</li> </ul>

Sumber : data diolah pribadi

#### 4. Era Reformasi Tahun 1999

##### a. Politik Hukum

Pemilu pertama setelah berakhirnya rezim Orde Baru dilaksanakan setelah sekitar 13 bulan Presiden BJ Habibie menggantikan Presiden Soeharto, yakni pada tanggal 7 Juni 1999.<sup>217</sup> Pemilu ini dilaksanakan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan unsur Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Undang-undang tersebut mereformasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan ini mengalami perubahan struktural jika dilihat dari posisi, peran dan fungsi. Jika LPU merupakan mesin politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru, maka KPU diposisikan sebagai penyelenggara Pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan *free and fair election* atau Pemilu yang jujur dan adil.<sup>218</sup>

Sebelum KPU dibentuk, persiapan pelaksanaan Pemilu dilakukan oleh LPU<sup>219</sup> dan untuk itu Ketua Umum LPU membentuk Tim-11 yang bertugas

---

<sup>217</sup> Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2014), hal. 282. “Dalam sejarah Pemilu di Indonesia tercatat bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan Reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan (kurang dari lima bulan). Jika Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan Pemilu tahun 1955 hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, maka BJ Habibie menyelenggarakan Pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan penegakan hukum serta tekanan internasional.”

<sup>218</sup> <http://www.rumahpemilu.org/in/read/193/Penyelenggara-Pemilu-1999-Menggantung-Suara-Rakyat>, diakses pada tanggal 9 Oktober 2015.

<sup>219</sup> Pasal 79 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum mengatakan, bahwa sebelum KPU terbentuk, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan

membantu LPU terutama dalam verifikasi parpol peserta Pemilu. KPU pertama (1999-2001) di era reformasi ini dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dengan jumlah anggota sebanyak 53 orang, terdiri dari 48 wakil partai politik dan lima orang wakil pemerintah.

Dalam keputusan presiden tersebut juga disebutkan susunan keanggotaan KPU yang terdiri dari seorang Ketua, dua Wakil Ketua dan Anggota. Mekanisme pemilihan ketua dan wakil-wakil ketua dilakukan secara demokratis oleh anggota-anggota KPU melalui rapat pleno. Berbeda dengan penyelenggara pemilu pada masa Orde Baru, yang secara otomatis diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, disekretarisi oleh Sekjen Departemen Dalam Negeri.

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, yakni kurang dari 5 bulan, namun pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yaitu tanggal 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur suara satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.

Pada Pemilu kali ini sempat menjadi hambatan, yaitu tahap penghitungan suara dan pembagian kursi. Pada tahap penghitungan suara, anggota PPI dari

---

Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985, melaksanakan tugas KPU.

wakil 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum terlaksana secara JURDIL. Karena ada penolakan, dokumen rapat PPI kemudian diserahkan pimpinan PPI kepada presiden.

Oleh Presiden hasil rapat dari PPI tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di PPI. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa Pemilu sudah sah. Lagipula mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil Pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999. Setelah disahkan oleh Presiden, PPI langsung melakukan pembagian kursi. Atas kinerja PPI tersebut, Zarkasih Nur memberi catatan:

“Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu 1999 lalu, ternyata keberfungsian PPI sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh kinerja para anggotanya yang kurang disiplin, kurang berdedikasi dan cenderung mementingkan kelompok dan pribadinya masing-masing. ... Hal yang mustahil terjadi bila para anggota PPI memiliki integritas dan kedewasaan politik. Narnun demikian, hal ini dapat dimaklumi sebagai sebuah uji coba bagi demokrasi di Indonesia”.<sup>220</sup>

Miriam Budiardjo juga memberi catatan bahwa:

“KPU telah berkembang menjadi ajang sengketa antara partai-partai yang hanya memperjuangkan kepentingan partai atau pribadinya. Citra para politisi telah mencapai titik nol, sehingga timbul opini masyarakat bahwa dalam pemilu yang akan datang sebaiknya PPI terdiri dari anggota yang independen, bebas dan partai”.<sup>221</sup>

Kontroversi tidak hanya berhenti di situ. Sebuah situs internet menulis:

”Pasca-Pemilu banyak anggota terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi, sehingga beberapa orang masuk bui. Tidak tahan dengan

---

<sup>220</sup> Nur Zarkasih, ”Evaluasi Pemilu 1999,” dalam <http://cetro.or.id/pustaka/mariam.html>.

<sup>221</sup> Miriam Budiardjo, *Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004* (Jakarta: Cetro, 1999).



situasi, Rudini mengundurkan diri sebagai Ketua PPI dengan meninggalkan sejumlah konflik kepemimpinan”.<sup>222</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa idealitas pembentukan PPI yang bebas dan mandiri seperti yang digagas berdasarkan Pasal 8 UU No. 3 Tahun 1999 menjadi tidak terimplemetasi dengan baik. PPI menjadi terbelenggu oleh perselisihan dan kepentingan masing-masing anggotanya yang berasal dari perwakilan partai politik. Hal ini dikarenakan mayoritas anggota PPI adalah terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah yang barang tentu memiliki agenda sendiri-sendiri, partisan, dan sarat perjuangan untuk kepentingan kelompok/Parpolnya.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 83 UU No. 3 Tahun 1999, masa kerja PPI untuk Pemilu tahun 1999 berakhir satu tahun sebelum Pemilu tahun 2004. Namun di tengah perjalanan, KPU dibubarkan. Hal ini berkaitan dengan diterbitkannya UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan dilantiknya 11 orang anggota KPU yang baru yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001.

#### **b. Model Penyelenggara Pemilu**

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA<sup>223</sup>, The Mixed Models of Electoral Management memiliki elemen-elemen yaitu: (1) secara kelembagaan disebut independen namun tetap di bawah departemen negara; (2) memiliki kewenangan untuk mengawasi dan

---

<sup>222</sup> Winardi, “Menyoal Independensi Dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah,” hal. 9, dalam “Komisi Penghamburan Uang” - [http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12793&Itemid=62](http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12793&Itemid=62), diakses pada Rabu, 14 November 2007

<sup>223</sup> IDEA, *Loc. Cit.*, hal. 9.

memonitor namun di bawah arahan badan eksekutif; (3) bertanggung jawab kepada badan eksekutif atau badan lainnya; (4) memiliki fungsi regulasi dan/atau implementasi; (5) keanggotaan terdiri dari unsur pemerintah dan non-pemerintah; (6) keanggotaan tidak memiliki masa jabatan yang tetap; dan (7) anggaran dapat dari kementerian atau mandiri.

Pada era Reformasi tahun 1999, Pemilu dilaksanakan oleh KPU dengan membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara (TPS). PPI yang dibentuk oleh KPU berkedudukan di Ibukota Negara dan berfungsi sebagai pelaksana KPU.

Salah satu tugas dan wewenang PPI adalah membentuk serta mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I) di seluruh Indonesia. PPD I yang dibentuk oleh PPI tersebut berkedudukan di Ibukota Provinsi dan berfungsi sebagai pelaksana PPI dalam menyelenggarakan Pemilu. Keanggotaan PPD I terdiri dari wakil-wakil Parpol peserta Pemilu dan Pemerintah, dengan susunan Ketua, Wakil-wakil Ketua, Sekretaris, Wakil-wakil Sekretaris, dan Anggota-anggota, yang dipilih secara demokratis dari dan oleh anggota PPD I. Susunan dan keanggotaan PPD I ditetapkan dengan keputusan PPI.

Sedangkan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I yaitu membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II di setiap daerah pemilihan. Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II yang dibentuk oleh Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I tersebut berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kotamadya dan berfungsi sebagai pelaksana Panitia Pemilihan Daerah

Tingkat I dalam menyelenggarakan Pemilu. Keanggotaannya terdiri atas wakil-wakil parpol peserta Pemilu dan Pemerintah. Ketua, Wakil-wakil Ketua, Sekretaris, dan Wakil-wakil Sekretaris Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dipilih secara demokratis dari dan oleh Anggota Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II. Susunan dan keanggotaan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II ditetapkan dengan keputusan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I.

Panitia Pemilihan Kecamatan berkedudukan di Kecamatan yang bersangkutan dan berfungsi sebagai pelaksana Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan Pemilu. Keanggotaan Panitia Pemilihan Kecamatan terdiri dari Wakil-wakil Partai Politik Peserta Pemilu dan Pemerintah. Adapun di antara tugas dan kewenangan Panitia Pemilihan Kecamatan adalah membentuk dan mengkoordinasikan kegiatan Panitia Pemungutan Suara.

PPS yang dibentuk oleh PPK adalah berkedudukan di Desa/Kelurahan/Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) yang bersangkutan, dan berfungsi sebagai pelaksana PPK dalam menyelenggarakan Pemilu. Keanggotaan PPS terdiri dari Wakil-wakil Parpol peserta Pemilu dan Pemerintah, dengan susunan Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota-anggota, yang dipilih secara demokratis dari dan oleh Anggota PPS. Susunan dan keanggotaan PPS ditetapkan dengan keputusan PPK. Sedangkan salah satu tugas dan kewenangan PPS adalah membentuk Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) sesuai dengan jumlah TPS.

Keanggotaan KPPS terdiri atas wakil-wakil Parpol peserta Pemilu dan/atau wakil masyarakat. Susunan keanggotaan KPPS adalah Seorang Ketua merangkap Anggota, Seorang Wakil Ketua merangkap Anggota, dan Anggota-anggota yang

dipilih dari dan oleh Anggota KPPS. Susunan dan keanggotaan KPPS ditetapkan dengan keputusan PPS. KPPS dilengkapi dengan dua orang anggota Pertahanan Sipil sebagai petugas keamanan yang diusulkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan ditetapkan oleh KPPS.

Model penyelenggara Pemilu kali ini berbeda dengan penyelenggara Pemilu di era sebelumnya. Model yang digunakan yaitu model kombinasi (*The mixed model of Electoral Management*). Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan terwakilkan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja dari komisi tersebut.

**Tabel 3.4**  
**Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Reformasi (1999)**

Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Reformasi 1999						
UUD 1945	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.</li> <li>Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang</li> </ul>	<p><b>UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II</li> <li>Pemilu diselenggarakan untuk mengisi anggota MPR</li> <li>Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia</li> <li>Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang</li> </ul>	Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar	Penyelenggara Pemilu terdiri dari unsur Pemerintah dan Partai Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh kepolisian, penuntutan di kejaksaan, dan proses peradilan di pengadilan negeri</li> <li>dalam hal adanya temuan pelanggaran, sengketa, dan perselisihan pada saat penyelenggaraan Pemilu, Panwaslu berperan sebagai institusi yang berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan tersebut. Apabila</li> </ul>	<p>Model penyelenggara Pemilu pada masa ini termasuk dalam <i>The Mixed Models</i></p> <p>Model Penyelenggara Pemilu campuran yang terdiri dari unsur Pemerintah dan partai politik menimbulkan hambatan pengesahan hasil Pemilu karena terdapat perbedaan kepentingan di antara partai politik peserta Pemilu yang merangkap sebagai peserta Pemilu.</p>

Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Reformasi 1999						
UUD 1945	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
	<p>bertanggung jawab kepada Presiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada tingkat pusat KPU membentuk PPI yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum, Tingkat Provinsi PPD I dibentuk PPI, pada tingkat Kabupaten/Kotamadya PPD I membentuk PPD II</li> <li>• Keanggotaan PPI, PPD I, dan PPD II terdiri dari wakil-wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, dengan susunan seorang Ketua, Wakil-wakil Ketua, Sekretaris, Wakil-wakil Sekretaris, dan Anggota-anggota</li> <li>• Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Panitia Pengawas di Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Tingkat Kecamatan</li> </ul>				tidak dapat diselesaikan pada tingkat Panwaslu, maka Panwaslu melaporkan kepada instansi penegak hukum.	

Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Reformasi 1999						
UUD 1945	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Kesimpulan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II, terdiri dari Hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat</li> </ul>					

Sumber : data diolah pribadi

## **5. Era Reformasi Tahun 2001-Sekarang**

### **a. Politik Hukum**

Setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, pada tanggal 7 Juni 2000 Pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Secara yuridis UU No. 3 Tahun 1999 tidak sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, ditetapkan bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum telah menetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil partai politik peserta pemilihan umum dan wakil pemerintah. Ketentuan mengenai keanggotaan Komisi Pemilihan Umum ini tidak sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 sehingga UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum perlu diubah. Dengan demikian, independen dan non-partisan adalah label baru yang disandang oleh KPU saat itu.

Pada masa itu, salah satu isu yang menjadi bahan pembahasan dalam rapat tersebut adalah independensi penyelenggara pemilu. Belajar dari pengalaman penyelenggaraan pemilu tahun 1999, unsur keanggotaan penyelenggara Pemilu pada waktu itu terdiri dari unsur pemerintah dan perwakilan anggota partai politik, serta pengalaman penyelenggaraan Pemilu selama masa Orde Baru yang dalam kehidupan bernegara di Indonesia cenderung tidak sesuai dengan amanat



pembukaan UUD 1945. Salah satunya yaitu Pemilu yang diselenggarakan hanya untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.<sup>224</sup> Selama 32 tahun praktik berdemokrasi di Indonesia selalu dipaksakan oleh pemerintah (eksekutif) diberbagai lapisan.

Hingga akhirnya atas kesadaran kolektif terhadap evaluasi penyelenggaraan Pemilu 1999, maka dilakukan konsensus untuk membentuk organisasi penyelenggara Pemilu yang keanggotaannya independen. Keinginan untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang demokratis melalui penyelenggara pemilu yang independen dan non partisan nampak dalam agenda perubahan UUD 1945 tersebut. Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-37 pada 30 Mei 2000 membahas mengenai DPR. Pembahasan dibuka oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai pimpinan rapat. Selanjutnya, Anthonius Rahail dari F-KKI menyampaikan pandangan fraksinya.

“Pertama-tama, perlu kita pahami bersama bahwa lembaga perwakilan rakyat di tingkat Pusat dan lembaga perwakilan rakyat di daerah (DPRD) merupakan lembaga yang sangat penting dalam Negara demokrasi sebab lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu ciri mendasar dari sistem demokrasi atau Negara yang berkedaulatan rakyat. Sebagai cermin dari ciri suatu demokrasi maka susunan keanggotaannya harus dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis, jujur, dan adil yang dilaksanakan oleh suatu komite yang independen *non* partisan. Hak-haknya pun harus merupakan implementasi dari hak dan kedaulatan rakyat.”<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hal. 14.

<sup>225</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hal. 614.

Pentingnya penyelenggara pemilu yang independen dan mandiri juga disampaikan oleh Pataniari Siahaan dari Fraksi PDIP dalam rapat Tim lobi PAH I BP MPR 23 Mei 2000 ketika membahas mekanisme pengisian jabatan-jabatan lembaga negara.<sup>226</sup> Pembahasan secara keseluruhan mengenai bab pemilu dilakukan pada Rapat I BP MPR ke-39, 6 Juni 2000 yang dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing. Pada saat itu masing-masing fraksi diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangan dan usulan draft terkait persoalan pemilu. Perdebatan awal yang muncul ketika itu masih berfokus pada persoalan pemilu diletakkan pada bab tersendiri atau tersebar dalam masing-masing bab yang berhubungan dengan pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi. Bahkan dalam rapat tersebut Valina Singka sempat mewacanakan pentingnya aturan tentang partai politik yang dimasukkan dalam satu bab tentang Pemilu.<sup>227</sup> Pentingnya pengaturan mengenai partai politik diatur dalam konstitusi mengingat partai politik merupakan salah satu tiang penyangga demokrasi.<sup>228</sup>

Berbeda dengan pandangan fraksi PDIP yang menitik beratkan pada lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilu. Melalui juru bicara Hobbes Sinaga, fraksi PDIP berpandangan jaminan keadilan dan kejujuran dalam penyelenggaraan pemilu dapat terwujud jika pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen dan anggotanya bukan anggota aktif partai politik peserta pemilu.<sup>229</sup> Demikian pula fraksi Kebangkitan Bangsa yang

---

<sup>226</sup> *Ibid.*, hal. 266.

<sup>227</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Lima* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hal. 24.

<sup>228</sup> *Loc. cit.*

<sup>229</sup> *Ibid.*, hal. 27.

mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya mengenai pembahasan bab pemilu. Salah satu poin yang disampaikan oleh KH. Yusuf Muhammad yaitu mengenai lembaga penyelenggara pemilu.

“...yang berikutnya, yang berkaitan dengan lembaga atau badan yang melaksanakan. Saya kira kita sudah mengambil keputusan kemarin dalam undang-undang, dalam revisi itu bahwa kita sepakat semua fraksi menetapkan adanya KPU yang mandiri yang profesional, yang non-partisan, dengan penjelasan yang sudah disepakati juga, makna dari non-partisan itu. Kaitan dengan itu berarti pemilu dilaksanakan yang bersifat nasional oleh lembaga itu...”<sup>230</sup>

Senada dengan pandangan yang disampaikan fraksi PDIP dan fraksi Kebangkitan Bangsa, Hamdan Zoelva yang mewakili fraksi PBB mengemukakan gagasan mengenai bagaimana idealnya bentuk dan sifat lembaga penyelenggara pemilu ke depan. Berikut penjelasannya.

“Jadi, saya setuju, tadi juga dengan apa yang disampaikan oleh rekan-rekan yang lain bahwa lembaga yang melaksanakan pemilihan itu adalah berbentuk suatu komisi pemilihan umum yang sifatnya *independent*, dan mandiri. Lalu tentunya lembaga ini sifatnya permanen yang mempunyai masa jabatan yang tertentu. Organisasi KPU ini secara lengkap diatur di dalam undang-undang mengenai pemilihan umum, kita atur dalam undang-undang, tapi secara garis besar kita atur dalam Undang-Undang Dasar kita ini.”<sup>231</sup>

Hingga akhirnya, penentuan muatan dalam ayat (5) tersebut ditentukan secara aklamasi dan semua peserta rapat pada waktu itu menyetujui. Proses panjang dalam mengkonstruksi ulang UUD 1945 dalam bidang politik khususnya bagian Pemilu di atas secara jelas memperlihatkan bahwa keinginan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu demokratis dan berintegritas di tangan

---

<sup>230</sup> *Ibid.*, hal. 30.

<sup>231</sup> *Loc. cit.*

penyelenggara pemilu yang independen merupakan kebutuhan yang wajib untuk dipenuhi.

Pada perubahan UUD 1945 ditahun 2002, akhirnya menghasilkan 5 Naskah UUD 1945, yaitu : UUD 1945, Perubahan I UUD 1945, Perubahan II UUD 1945, Perubahan III UUD 1945 dan Perubahan IV UUD 1945.<sup>232</sup> Hasil perubahan ketiga UUD 1945, pasal-pasal UUD 1945 yang diubah ialah 19 pasal yaitu: Pasal 1 ayat (2) dan (3), 3 ayat (1) s/d (3), 6 ayat (1) s/d (3), 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), 7A, 7B ayat (1) s/d (7), 7C, 8 ayat (1) s/d (3), 11 ayat (2) dan (3), 17 ayat (4), 22C ayat (1) s/d (4), 22D ayat (1) s/d (4), 22E ayat (1) s/d (3), 23F ayat (1) dan (2), 23G ayat (1) dan (2), 24 ayat (1) dan (2), 24A ayat (1) s/d (5), 24B ayat (1) s/d (4), 24C ayat (1) s/d (6).<sup>233</sup>

Hasil perubahan ketiga UUD 1945 wacana perubahan lebih tertuju pada perbaikan lembaga-lembaga negara sebagai penguatan sistem demokrasi seperti, *pertama*, mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula menggunakan model pemilihan dengan sistem perwakilan di MPR, diubah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.<sup>234</sup> *Kedua*, perbaikan terhadap pola pertanggungjawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum masa habis jabatannya (*impeachment*). *Ketiga*, pergantian sistem *unicameral* menjadi sistem *bicameral*. *Keempat*, penguatan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dan *kelima*, mengakomodasi kehadiran lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>232</sup> Pidato Keynote Speaker Ketua Mahkamah Konstitusi, *Op. cit.*

<sup>233</sup> Tim Penyusun KRHN, "Kritik Terhadap Proses dan Substansi Amandemen I-IV UUD 1945," laporan penelitian, hlm. 2.

<sup>234</sup> Lihat Pasal 6 UUD 1945 sebelum perubahan dan Pasal 6A UUD 1945 hasil perubahan ketiga.

Pada Pasal 22E ayat (5) yang menyebutkan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Lahirnya pasal tersebut merupakan *good will* dari penyusun konstitusi dalam mewujudkan penyelenggara pemilu yang mandiri. Kata “mandiri” dalam ketentuan tersebut merujuk pada kondisi lembaga penyelenggara Pemilu yang bebas dari intervensi pihak mana pun atau independen.

Menurut Poerwadarminta, kata independen berarti merdeka, berdiri sendiri dan mempunyai kedudukan yang terjamin melaksanakan program dan peranannya.<sup>235</sup> Sedangkan menurut Jimly prinsip independensi tidak sekedar bermakna merdeka, bebas, imparial atau tidak memihak dengan individu kelompok atau organisasi kepentingan apapun atau tidak tergantung atau tidak dipengaruhi. Independen bermakna pula sebagai kekuatan/*power*, paradigma, etika dan *spirit* menjamin suatu proses atau hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara sekarang dan akan datang.<sup>236</sup>

Berangkat dari pengertian di atas, terdapat dua makna dari prinsip independensi, yaitu: *pertama*, profesionalisme dalam bekerja dan *kedua*, terhindar dari benturan kepentingan, pengaruh dan tekanan dari pihak manapun. Adapun dalam konteks independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang independen meliputi tiga hal yaitu: independensi institusional, independensi struktural dan independensi personal.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> WJS Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka), hal. 443.

<sup>236</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ilmu Hukum Tata Negara II* Cetakan Ke-1 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 185.

<sup>237</sup> Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis," dalam *Jurnal Hukum*, No. 3 Vol. 15, Juli 2008, hal. 339.

Institusi negara yang ada, tidak menjadi sub-ordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun. Independensi fungsional dimaksudkan bahwa penyelenggara pemilu tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan Pemilu dan independensi personal adalah bahwa seseorang yang menjadi komisioner adalah personal yang imparial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.

Pasal 22E UUD 1945 hasil perubahan dijadikan sebagai acuan dasar dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, yang kemudian diimplementasikan ke dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Dengan demikian KPU yang baru ini terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan. Syarat menjadi anggota KPU di antara adalah “tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri”. Dengan norma yang demikian, maka lembaga penyelenggara Pemilu akan bebas dari tekanan kepentingan-kepentingan dan bersih dari intervensi partai politik dan pemerintah.

Berbeda dengan Pemilu di era Orde Baru dan Pemilu era Reformasi 1999, Pemilu tahun 2004 memiliki dua agenda yakni: 1) Pemilu dalam rangka memilih anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD), dan 2) Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu ini didasarkan pada UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-undang ini menetapkan bahwa penanggung

jawab penyelenggaraan dua agenda Pemilu tersebut adalah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR. Dengan demikian, KPU adalah lembaga yang mandiri yang secara langsung menyelenggarakan Pemilu, dalam arti tidak lagi membentuk lembaga lain (seperti PPI) yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam penyelenggaraan Pemilu seperti pada Pemilu tahun 1999.

Pasca penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 yaitu Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, KPU Daerah<sup>238</sup> diberi tugas melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur kedudukan penyelenggara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Desain kelembagaan penyelenggara Pilkada yang demikian merupakan hasil pembahasan RUU Pemerintahan Daerah yang diinisiasi oleh Pemerintah. Dalam RUU tersebut, Pemerintah berkeinginan Pilkada diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan terdiri dari unsur KPU provinsi dan/atau kabupaten/kota, Anggota DPRD, dan unsur masyarakat. Sedangkan Panitia Pengawas terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan dan masyarakat.<sup>239</sup> Gagasan tersebut ditanggapi oleh Fraksi

---

<sup>238</sup> Pasal 1 Angka 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

<sup>239</sup> Perwakilan Pemerintah melalui Hari Sabarno selaku Menteri Dalam Negeri menyampaikan bahwa, "...Memang sebenarnya di dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini, konsep Pemerintah memang Panitia Pemilihan itu nanti akan tidak hanya melibatkan KPU Daerah tapi juga unsur DPRD dan anggota masyarakat yang tentu independen.

Partai Golkar, Ferry Mursyidan Baldan dalam Rapat Panitia Khusus RUU Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tanggal 23 Juni 2004. Dalam forum tersebut, Ferry Mursyidan Baldan mengingatkan kembali kepada seluruh anggota Pansus dan Pemerintah mengenai kedudukan KPU sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan Pemilu termasuk penyelenggaraan Pilkada.<sup>240</sup> Mendukung pendapat Ferry Mursyidan Baldan, Fraksi PPP yang diwakili H. A. Chozin Chumaidy menegaskan bahwa Pilkada pada hakekatnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah, maka penyelenggaraan Pilkada diserahkan kepada KPU.<sup>241</sup> Namun, untuk pengawas Pilkada sebaiknya dibentuk oleh DPRD yang terdiri dari unsur kejaksaan, dan unsur masyarakat. Panitia Pengawas ini bukan merupakan Panwaslu yang telah ada di daerah, akan tetapi merupakan lembaga yang baru.<sup>242</sup> Hal ini dapat dibenarkan mengingat kelembagaan Panwaslu di tingkat daerah bersifat *ad hoc*, sehingga untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pilkada, DPRD perlu membentuk lembaga pengawas.

---

Dan ini memang karena posisi KPU Daerah ini, karenanya walaupun dia namanya daerah, tapi sebenarnya dia adalah organnya KPU.” Sekretariat DPR RI, "Risalah Rapat Panitia Khusus RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah," tanggal 23 Juni 2004, hal. 5.

<sup>240</sup> “...Jadi saya kira sudah relevan dan memang harus terus terang, jujur kita sampaikan bahwa back mind kita ketika kita merumuskan pengertian KPU di dalam undang-undang, baik Undang-undang Pemilu Legislatif maupun Presiden, itu adalah bahwa KPU inilah juga yang akan nanti melaksanakan sebuah proses Pemilihan Kepala Daerah ketika itu. Makanya kita menguatkan satu ayat yang melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh undang-undang...”. *Ibid.*, hal. 10.

<sup>241</sup> *Ibid.*, hal. 13.

<sup>242</sup> *Ibid.*, hal. 17.



**Tabel 3.5****Pendapat Fraksi Dalam Pansus RUU Tentang Penyelenggara Pilkada**

No	Fraksi	Argumentasi
1	PDI Perjuangan	Hanya menyampaikan pandangan secara umum terkait penyelenggara Pilkada
2	Golkar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD,</li> <li>- DPRD menetapkan calon terpilih yang telah disahkan KPU,</li> <li>- Pelaksana Pilkada adalah KPUD, Pengawas Pilkada dilakukan Panwaslu Daerah (tidak membentuk lembaga baru)</li> </ul>
3	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;</li> <li>- Pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD yang komposisinya sama dengan Panwaslu</li> </ul>
4	KB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD;</li> <li>- Pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD yang komposisinya sama dengan Panwaslu</li> </ul>
5	REFORMASI	Penyelenggaraan dan pengawasan pilkada diserahkan kepada KPUD;
6	TNI/POLRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD;</li> <li>- Pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD yang komposisinya sama dengan Panwaslu</li> </ul>
7	PBB	Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD;
8	KKI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan pilkada diserahkan kepada KPUD;</li> <li>- Pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD yang komposisinya sama dengan Panwaslu</li> </ul>
9	PDU	Tidak menyampaikan pendapat di dalam forum

Sumber: di olah secara pribadi

Kebijakan tersebut mengundang reaksi publik dan penyelenggara Pemilu khususnya ditingkat provinsi dan kabupaten/kota karena dinilai tidak sejalan dengan semangat reformasi dan perubahan UUD 1945. Jika desain penyelenggara Pilkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 UU No. 32 Tahun

2004, maka membawa konsekuensi terputusnya sifat hierarki kelembagaan penyelenggara Pemilu yakni KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>243</sup> Dalam putusannya, MK memberikan penafsiran serta koreksi terhadap ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang terkait dengan eksistensi KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional dan hierarkis yang mempunyai wewenang menyusun regulasi serta melakukan pengawasan internal sebagai bahan supervisi kepada KPU provinsi, kabupaten/kota sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan Pilkada.

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu tahun 2004 dan penyelenggaraan Pilkada tahun 2005 yang berpedoman pada UU No. 32 Tahun 2004 serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004, Pemerintah dan DPR melakukan penataan terhadap kelembagaan penyelenggara Pemilu melalui UU No. 22 Tahun 2007. Penataan kembali kelembagaan penyelenggara Pemilu juga dimaksudkan untuk menghadapi Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta memilih Presiden dan Wakil Presiden di tahun 2009. Ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 menegaskan kelembagaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis baik dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, menyempurnakan tata cara seleksi, pembagian tugas, wewenang KPU, serta sifat kelembagaan Panwaslu yang semula *ad hoc*, diubah menjadi Bawaslu sebagai lembaga yang permanen di tingkat pusat. Wawancara peneliti dengan pembentuk undang-undang, berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, dipandang perlu memperkuat penyelenggara Pemilu

---

<sup>243</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.

khususnya penegasan tugas wewenang Anggota KPU dan Sekretariat Jenderal agar masalah hukum penyediaan logistik Pemilu tidak terulang pada Pemilu yang akan datang. Selain itu, juga dipandang perlu mewujudkan keadilan pemilu dengan cara memperkuat kelembagaan pengawas Pemilu.<sup>244</sup>

UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menegaskan KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu bebas dari pengaruh pihak manapun.

Penyelenggara Pemilu dalam UU No. 22 Tahun 2007 mempunyai wewenang menyelenggarakan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disatukan dalam satu undang-undang secara lebih komprehensif. Dengan demikian KPU tidak hanya menyelenggarakan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2009, namun juga menyelenggarakan Pilkada.

Jumlah anggota KPU adalah tujuh orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% yang berkedudukan di ibukota negara, KPU Provinsi lima orang berkedudukan di ibukota provinsi, dan KPU

---

<sup>244</sup> Hasil wawancara Lena Maryana Mukti tanggal 12 Juli 2016.

Kabupaten/Kota 5 (lima) orang berkedudukan di ibukota kabupaten/ kota dengan masa keanggotaan 5 tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. KPU dalam menjalankan tugas di bidang keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan kepada DPR dan Presiden.

KPU Provinsi dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU. Untuk itu KPU Provinsi menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU. Dalam hal Pemilu kepala daerah, KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Gubernur dan DPRD Provinsi.

KPU Kabupaten/Kota, dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU Provinsi. Untuk itu KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU Provinsi. Dalam hal Pemilu kepala daerah, KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota.

KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang permanen/tetap dan bersifat hierarkis. Dengan adanya sifat ini, maka UU merumuskan bahwa KPU yang secara hierarkis lebih tinggi berwenang untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU maupun anggota KPU di bawahnya yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan

penyelenggaran Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi lembaga pengawas Pemilu di masing-masing tingkatan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada tanggal 16 Oktober 2011, Pemerintah dan DPR mengesahkan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Apabila dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 2007, undang-undang mengalami perubahan secara signifikan yang memperkuat kelembagaan penyelenggara Pemilu. Wawancara peneliti dengan pembentuk undang-undang, terdapat perdebatan konseptual tentang desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yaitu keinginan untuk mentransformasi Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu. Namun gagasan tersebut tidak diakomodir sehingga desain kelembagaan penyelenggara Pemilu KPU dan Bawaslu dipertahankan, selanjutnya untuk memperkuat keadilan dan integritas Pemilu, Bawaslu diberi wewenang menjalankan fungsi quasi peradilan dan DKPP dibentuk secara permanen untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.<sup>245</sup>

Selanjutnya, perubahan juga meliputi, persyaratan menjadi anggota penyelenggara Pemilu bukan merupakan fungsionaris partai politik. Dalam hal kesekretariatan bahwa Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat Kabupaten/Kota dipilih oleh Sekretariat Jenderal (Sekjend KPU) masing-masing dari tiga nama yang diusulkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sekjen memiliki hubungan hierarkhis dengan Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Hasil wawancara dengan Nurul Arifin tanggal 13 Juni 2016.

<sup>246</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Dalam hal pengawasan Pemilu, UU No. 15 Tahun 2011 ini memuat ketentuan adanya Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecatamatan (Pasal 69 ayat (1)) yang tidak terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2007. Sedangkan persyaratan calon anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), sama seperti ketentuan mengenai calon anggota KPU juga tidak ada lagi persyaratan harus mundur dari partai politik dalam 5 tahun terakhir. Dalam Pasal 85 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 hanya disebutkan, calon anggota pengawas pemilu (mulai dari pusat hingga Pengawas Pemilu Lapangan) harus mengundurkan diri dari partai politik. Dalam ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 juga mengatur tentang transformasi Bawaslu Provinsi yang semula *ad hoc* berubah menjadi permanen.

Selain itu, UU No. 15 tahun 2011 ini juga memuat ketentuan mengenai keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara.<sup>247</sup> Anggota DKPP terdiri dari 1 orang unsur KPU, 1 orang unsur Bawaslu, 1 orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR, dan empat orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partaim politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau lima orang dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.<sup>248</sup>

Memperhatikan materi muatan UU No. 15 Tahun 2011, kelembagaan KPU telah diperkuat baik dari sisi seleksi, tugas dan wewenang, serta tata cara pengisian jabatan struktural di lingkungan sekretariat. Namun demikian, dalam persiapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pemerintah menyiapkan rancangan undang-undang tentang pemilihan gubernur,

---

<sup>247</sup> Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

<sup>248</sup> Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

bupati, dan walikota. Salah satu isu krusial dalam RUU tersebut terkait kelembagaan penyelenggara Pilkada. Penyelenggara Pilkada menurut RUU adalah Panitia Pemilihan yang dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD yang bertugas menyusun peraturan tata tertib pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota serta penyelenggaraan pemilihan.<sup>249</sup> Tugas dan wewenang KPUD direduksi sebatas melakukan uji kompetensi dan integritas calon bersama akademisi dan tokoh masyarakat.<sup>250</sup> Ketentuan tersebut tidak berlaku lama, karena Pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakilota, mengembalikan wewenang penyelenggaraan Pemilu kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Perpu No. 1 Tahun 2014 disetujui oleh DPR menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Berdasarkan inisiatif DPR dilakukan perubahan terhadap UU No. 1 Tahun 2015. Perubahan undang-undang tersebut dilakukan karena masih terdapat materi undang-undang yang mengandung inkonsistensi dan kendala yang muncul saat Disertasi ini menjelaskan regime elektoral yang menjadikan hilangnya suara pemilih, Padahal dalam negara yang menganut sistem politik demokrasi, suara pemilih diklaim sebagai hal yang sangat esensial. Karena suara emilih adalah ekspresi kedaulatan rakyat dan kedaulatan rakyat adalah inti dari demokrasiketentuan tersebut diimplementasikan. Beberapa materi dalam UU No. 1 Tahun 2015 yang perlu dilakukan penyempurnaan antara lain:<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

<sup>250</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

<sup>251</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

*Pertama*, Penyelenggara Pemilihan. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Sebagai konsekuensinya, maka komisi pemilihan umum yang diatur di dalam Pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Untuk mengatasi masalah konstitusionalitas penyelenggara tersebut dan dengan mengingat tidak mungkin menugaskan lembaga penyelenggara yang lain dalam waktu dekat ini, maka di dalam Undang-Undang ini ditegaskan komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dan dewan kehormatan penyelenggara pemilihan umum masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan berdasarkan Undang-Undang ini.

*Kedua*, tahapan penyelenggaraan pemilihan. Adanya penambahan tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang diatur di dalam Perppu, yaitu tahapan pendaftaran bakal calon dan tahapan uji publik, menjadikan adanya penambahan waktu selama enam bulan dalam penyelenggaraan Pemilihan. Untuk itu Undang-Undang ini bermaksud menyederhanakan tahapan tersebut, sehingga terjadi efisiensi anggaran dan efisiensi waktu yang tidak terlalu panjang dalam penyelenggaraan tanpa harus mengorbankan asas pemilihan yang demokratis.

---

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang



*Ketiga*, pasangan calon. Konsepsi di dalam Perppu adalah calon kepala daerah dipilih tanpa wakil. Di dalam Undang-Undang ini, konsepsi tersebut diubah kembali seperti mekanisme sebelumnya, yaitu pemilihan secara berpasangan atau paket.

*Keempat*, persyaratan calon perseorangan. Penambahan syarat dukungan bagi calon perseorangan dimaksudkan agar calon yang maju dari jalur perseorangan benar-benar menggambarkan dan merepresentasikan dukungan riil dari masyarakat sebagai bekal untuk maju ke ajang Pemilihan.

*Kelima*, penetapan calon terpilih. Salah satu aspek penting yang diperhatikan dalam penyelenggaraan Pemilihan adalah efisiensi waktu dan anggaran. Berdasarkan hal tersebut, perlu diciptakan sebuah sistem agar pemilihan hanya dilakukan dalam satu putaran, namun dengan tetap memperhatikan aspek legitimasi calon kepala daerah terpilih. Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang ini menetapkan bahwa pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

*Keenam*, persyaratan calon. Penyempurnaan persyaratan calon di dalam Undang-Undang ini bertujuan agar lebih tercipta kualitas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas.

*Ketujuh*, pemungutan suara serentak. Konsepsi pemungutan suara serentak menuju pemungutan suara serentak secara nasional yang diatur di dalam Perppu perlu disempurnakan mengingat akan terjadi pemotongan periode masa jabatan

yang sangat lama dan masa jabatan pejabat menjadi terlalu lama. Undang-Undang ini memformulasikan ulang tahapan menuju pemilu serentak nasional tersebut dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan yang tidak terlalu lama dan masa jabatan pejabat yang tidak terlalu lama; kesiapan penyelenggara pemilihan; serta dengan memperhatikan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019.

Pasca penyelenggaraan Pilkada tahun 2015, terjadi perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 2015. Salah satu materi perubahan undang-undang ini terkait dengan tugas dan wewenang KPU dan Bawaslu dalam menyusun peraturan dan pedoman teknis tahapan pemilihan wajib konsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat. Dalam pendapat mini fraksi, Fraksi PKB menyampaikan tanggapannya terhadap RUU perubahan kedua UU No. 1 Tahun 2015 yang pada intinya mendukung keinginan untuk memperkuat kewenangan Bawaslu dan memastikan KPU dalam menyusun pedoman teknis penyelenggaraan Pilkada tidak berjalan sendiri.<sup>252</sup>

Berkaitan dengan isu wewenang KPU dan menetapkan peraturan wajib konsultasi dengan DPR, disetujui oleh Pemerintah sebagaimana penjelasan Dirjend Otda Kementerian Dalam Negeri menyatakan KPU wajib berkonsultasi

---

<sup>252</sup> Sekretariat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI, Pendapat Mini Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Atas Rancangan Undang-Undang 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. Disampaikan oleh H. Irmawan, S. Sos., M.M pada tanggal 31 Mei 2016.

kepada DPR dan Pemerintah dalam formu RDP. Hal demikian sejalan dengan tata tertib DPR, kegiatan konsultasi merupakan rezim RDP.<sup>253</sup>

Pasang surut desain kelembagaan penyelenggara Pemilu terjadi karena pergulatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa Pilkada sebagai rezim Pemerintah Daerah, sementara pelaksanaan Pilkada menggunakan asas Pemilu yaitu langsung umum bebas, rahasia, jujur dan adil.

---

<sup>253</sup> Wawancara Dirjen Otda kementerian dalam negeri, tanggal 17 Mei 2017

Tabel 3.6

**Wewenang KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam Penyelenggaraan Pilkada**

	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2007</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2008</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2014</b>	<b>Perpu No. 1 Tahun 2014</b>
KPU	Tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah	Putusan MK mempertegas kedudukan KPUD sebagai hierarki dari KPU. Dalam pendapatnya MK menjelaskan dalam hal kewenangan yang berkaitan dengan masalah internal KPU dengan KPU	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, KPU memiliki kewenangan sebagai regulator	Tidak mengatur wewenang KPU dalam Pilkada,. Kewenangan KPU sudah diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 sebagai tindaklanjut putusan MK	Tidak mengatur wewenang KPU dalam Pilkada,. Kewenangan KPU sudah diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 sebagai tindaklanjut putusan MK	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, KPU memiliki kewenangan sebagai regulator
KPU Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berwenang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;</li> <li>- dalam menyelenggarakan</li> </ul>	Provinsi dan Kabupaten/Kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU harus tetap melaksanakan tugas-tugas koordinasi dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, KPU Provinsi sebagai regulator sekaligus pelaksana;</li> <li>- Menyampaikan</li> </ul>	Pengaturan terkait tugas, wewenang dan kewajiban tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya.	Melakukan uji kompetensi dan integritas bersama akademisi, dan tokoh masyarakat dalam seleksi Panitia	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, KPU Provinsi sebagai regulator sekaligus pelaksana;

	Pilkada KPUD bertanggungjawab kepada DPRD	supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota	laporan tahapan penyelenggaraan Pilkada kepada KPU		pemilihan.	
KPU Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berwenang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah</li> <li>- dalam menyelenggarakan Pilkada KPUD bertanggungjawab kepada DPRD</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- KPU Kabupaten/Kota sebagai pelaksana</li> <li>- Menyampaikan laporan tahapan penyelenggaraan Pilkada kepada KPU Provinsi</li> </ul>	Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD provinsi	Melakukan uji kompetensi dan integritas bersama akademisi, dan tokoh masyarakat dalam seleksi Panitia pemilihan.	KPU Kabupaten/Kota sebagai pelaksana

Sumber: diolah pribadi

**Tabel 3.7**

**Wewenang Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota Dalam Penyelenggaraan Pilkada**

	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2007</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2008</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2014</b>	<b>Perpu No. 1 Tahun 2014</b>
<b>Bawaslu</b>	Tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, dan penindakan	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, dan penindakan	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan	Dalam hal penyelenggaraan Pilkada, Bawaslu memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan
<b>Bawaslu Provinsi</b>	Berwenang dalam pengawasan dan penindakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;	Bawaslu Provinsi memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, dan penindakan	Bawaslu Provinsi memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, dan penindakan.	Bawaslu Provinsi memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan	Bawaslu Provinsi memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan
<b>Panwaslu Kabupaten/Kota</b>	Berwenang dalam pengawasan dan penindakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil	Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan sebagai regulator,	Panwaslu Kabupaten/Kota memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan, dan	Panwaslu Kabupaten/Kota memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan,	Panwaslu Kabupaten/Kota memiliki kewenangan sebagai regulator, Pengawasan,

	kepala daerah;	Pengawasan, dan penindakan	dan penindakan.pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD provinsi	penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan	penindakan, dan menjalankan fungsi quasi peradilan
--	----------------	----------------------------	---	--	--

Sumber: diolah pribadi

## **b. Model Penyelenggara Pemilu**

Merujuk karakteristik model penyelenggara pemilihan umum yang dikemukakan IDEA,<sup>254</sup> *The Independent Models of Electoral Management* memiliki elemen-elemen yaitu: (1) secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif; (2) memiliki wewenang penuh untuk mengendalikan seluruh proses Pemilu; (3) tidak wajib memberikan laporan kepada badan eksekutif tapi dapat juga diatur penyampaian laporan kepada legislatif, yudikatif, atau kepala negara; (4) memiliki fungsi regulasi dan implementasi; (5) keanggotaan terdiri dari unsur non-pemerintah; (6) keanggotaan memiliki masa jabatan yang tetap; dan (7) berwenang mengelola anggaran sendiri tanpa kontrol pemerintah.

Pada era reformasi tahun 2001-sekarang, model penyelenggara Pemilu yang digunakan yaitu model independen (*The Independent Models of Electoral Management*). Penyelenggara Pemilu bukan dari unsur pemerintah maupun partai politik. UU No. 12 Tahun 2003 menentukan bahwa jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Anggota KPU tersebut diusulkan oleh presiden (yang dijamin dengan memperhatikan aspirasi masyarakat) untuk mendapat persetujuan DPR untuk ditetapkan sebagai anggota KPU. Meski anggota KPU untuk Pemilu Tahun 2004 dibentuk melalui UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, namun mereka diakui oleh UU No. 12 Tahun 2003.

---

<sup>254</sup> IDEA, *Op. cit.*, hal. 9.



Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Masa keanggotaan seluruh KPU tersebut adalah lima tahun sejak pengucapan sumpah/janji. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU. Dalam pelaksanaan Pemilu di luar negeri, KPU membentuk PPLN dan selanjutnya PPLN membentuk KPPSLN.

Anggota KPU Provinsi sebanyak lima orang (yang dijaring dengan memperhatikan aspirasi masyarakat) yang diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU provinsi. Anggota KPU Kabupaten/Kota masing-masing adalah sebanyak lima orang (yang dijaring dengan memperhatikan aspirasi masyarakat) yang diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota. Tugas dan wewenang KPU kabupaten/kota adalah membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam wilayah kerjanya.

PPK yang berkedudukan di pusat pemerintahan kecamatan, PPS yang berkedudukan di desa/kelurahan, dan KPPS di masing-masing tempat pemungutan suara (TPS) adalah bersifat *ad hoc*. Anggota PPK sebanyak lima orang yang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh KPU atas usul camat. Anggota PPS sebanyak tiga orang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas usul kepala desa/lurah setempat. PPS

kemudian membentuk KPPS yang anggotanya sebanyak tujuh orang dengan tugas melakukan pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Sedangkan untuk Penyelenggara Pemilu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 15 Tahun 2011, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis. Dengan jumlah keanggotaan tujuh orang di pusat, dan lima orang di daerah (provinsi dan Kabupaten/Kota). Unsur keanggotaan KPU pada periode 2007-2012 didominasi oleh para akademisi, sedangkan periode 2012-2017 didominasi oleh kalangan profesional. Pada era reformasi, model penyelenggara Pemilu yang digunakan yaitu model independen. Penyelenggara Pemilu bukan dari unsur pemerintah maupun partai politik.

**Tabel 3.8**  
**Politik Hukum dan Model Penyelenggara Pemilu Era Reformasi (2001-Sekarang)**

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang</li> <li>• Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat</li> <li>• Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan</li> </ul>	<p><b>UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Komisi pemilihan Umum yang independen dan non-partisan</li> <li>• Keanggotaan KPU terdiri atas sebelas orang</li> <li>• Calon Anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi yang berwenang di bidang politik dalam negeri</li> </ul> <p><b>UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut</li> </ul>	<p>Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.</p> <p>Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden</p> <p>Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota</li> <li>• sistem distrik berwakil banyak untuk Pemilu DPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periode 2001-2007 Anggota KPU dari unsur akademisi dan LSM Anggota Panwaslu dari unsur Kepolisian Negara, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Tokoh Masyarakat dan Pers</li> <li>• Periode 2007-2012 Anggota KPU dari penyelenggara Pemilu tingkat Provinsi, akademisi, peneliti dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dalam hal terdapat pelanggaran pidana pemilu dilakukan penyidikan oleh Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan, diatur dan dibentuklah sebuah sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakumdu)</li> <li>• dalam hal terdapat pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan pemeriksaan oleh Bawaslu/Bawa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• model penyelenggara Pemilu yang digunakan yaitu model independen.</li> <li>• Meskipun penyelenggara Pemilu periode 2001-2007 dan periode 2007-2012 bersifat independen, namun mekanisme pengisian keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota serta sekretariat masih melibatkan unsur Pemerintah Daerah dan DPRD kepentingan penguasa masih terjadi.</li> <li>• Permasalahan penyelenggaraan</li> </ul>

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
<p>umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum</li> <li>• Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis</li> <li>• Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum</li> <li>• Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum</li> </ul>	<p>KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil</li> <li>• Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.</li> <li>• Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota</li> <li>• Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditetapkan sebagai anggota KPU.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi.</li> <li>• Calon anggota KPU</li> </ul>			<p>birokrat Anggota Bawaslu penyelenggara Pemilu tingkat Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Periode 2012-2017 Anggota KPU dari penyelenggara Pemilu tingkat Provinsi, akademisi, dan peneliti; Anggota Bawaslu dari penyelenggara Pemilu tingkat Provinsi, akademisi, dan peneliti</li> </ul>	<p>slu Provinsi/Panwaslu Kab/kota untuk ditindaklanjuti oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kab./Kota</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dalam hal terjadi sengketa pemilihan akan ditempuh penyelesaian di Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kab./Kota</li> <li>• dalam hal terjadi sengketa Pemilu akan ditangani oleh Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kab./Kota</li> </ul>	<p>Pemilu tahun 2004 terjadi karena belum ada pengaturan yang tegas terkait tugas, wewenang anggota KPU dan Sekretariat Jenderal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demikian halnya dengan kelembagaan Bawaslu yang masih belum cukup kuat dari sisi kelembagaan dan kewenangan.</li> <li>• Berdasarkan evaluasi penyelenggaraan Pemilu 2004, 2009 dilakukan penyempurnaan kelembagaan penyelenggara Pemilu untuk mewujudkan keadilan Pemilu yang berintegritas.</li> </ul>

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</li> <li>• Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</li> <li>• Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik</li> <li>• Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan</li> </ul>	<p>Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik</li> <li>• Untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Panitia Pengawas Pemilu dibentuk oleh KPU, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• dalam hal sengketa TUN Pemilu akan ditempuh penyelesaian administrasi di Pengadilan TUN</li> <li>• dalam hal terjadi pelanggaran etika penyelenggara Pemilu akan dilakukan pemeriksaan melalui mekanisme pemeriksaan di DKPP</li> <li>• dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan akan ditempuh jalur penyelesaian di Mahkamah</li> </ul>	

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
<p>Daerah adalah perseorangan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri</li> <li>• Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota Panitia Pengawas Pemilu sebanyak-banyaknya sembilan orang, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya tujuh orang, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya tujuh orang, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya lima orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers</li> </ul> <p><b>UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil</li> <li>• Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh KPU</li> </ul> <p><b>UU No. 32 Tahun 2004 tentang</b></p>				Konstitusi	

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p><b>Pemerintahan Daerah</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota</li> <li>• Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD</li> <li>• Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan,</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD</li> <li>• Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya</li> </ul> <p><b>UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektivitas</li> <li>• Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan</li> </ul>					



Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>pelaksanaan tugas dan wewenangnya</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia, KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota</li> <li>• KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis</li> <li>• KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat tetap</li> <li>• Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%</li> <li>• Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>Pengawas Pemilu Luar Negeri</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu bersifat tetap, sedangkan untuk Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat <i>ad hoc</i>.</li> <li>• Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik</li> <li>• Komposisi keanggotaan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%</li> </ul> <p><b>UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu</li> <li>• Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</li> <li>• DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya</li> <li>• Jumlah anggota KPU sebanyak tujuh orang, KPU Provinsi sebanyak lima orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak lima orang</li> <li>• KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis</li> <li>• Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen)</li> <li>• Dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	<p>untuk setiap tahapan pemilihan KPU terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu</li> <li>• Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota bersifat <i>ad hoc</i></li> <li>• Jumlah anggota Bawaslu sebanyak lima orang, Bawaslu Provinsi sebanyak tiga orang, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak tiga orang</li> <li>• Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota</li> </ul>					

Era Reformasi 2001-Sekarang						
UUD 1945 Perubahan	UU	Jenis Pemilu	Sistem Pemilu	Penyelenggara Pemilu	Penegakan Hukum Pemilu	Simpulan
	memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%					

Sumber : data diolah pribadi

#### **D. Analisis Dinamika Politik Hukum Penyelenggara Pemilu di Indonesia Era Parlementer sampai Sekarang**

Bagian ini menganalisis masing-masing periode penyelenggara pemilu di Indonesia untuk mengetahui dinamika politik hukum yang menjadi latar belakang pelaksanaannya menggunakan teori *legal system* Lawrence M. Friedmand dan teori bekerjanya hukum dari Chamblis dan Seidman. Teori *legal system* dioperasionalkan untuk memotret bagaimana bekerjanya tiga komponen sistem hukum, yakni substansi, struktur, dan kultur hukum. Kategori substansi hukum yang dianalisis adalah seperangkat peraturan perundang-undangan pemilu sejak pertama hingga terbaru dan regulasi-regulasi lain yang menentukan penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan struktur hukum yang dianalisis adalah lembaga penyelenggara Pemilu beserta pemerintah (eksekutif) dan DPR (legislatif). Komponen kultur hukum akan ditinjau dari kondisi politik yang sedang terjadi (*really existing*) dalam masyarakat melalui peristiwa-peristiwa tertentu yang menjadi titik berangkat historisnya. Pada komponen kultur hukum inilah kemudian dilakukan elaborasi dengan teori bekerjanya hukum Chamblis dan Seidman untuk melihat bagaimana pengaruh-pengaruh eksternal sosial politik mempengaruhi produk hukum Pemilu (substansi hukum) dan lembaga penyelenggara pemilu (struktur hukum).

Penyelenggaraan Pemilu 1955 (Era Parlementer) dipandang berlangsung demokratis dikarenakan komponen-komponen sistem hukumnya saling menopang satu sama lain. Pada masa itu nampak jelas bagaimana tiap-tiap komponen menjalankan perannya. Hal tersebut nampak jelas bagaimana tiap-tiap unsur

sistem hukum menjalankan perannya. Unsur struktur hukum yang pada era parlementer didominasi oleh para pendiri bangsa dalam menciptakan substansi hukum termasuk didalamnya penyusunan perangkat undang-undang Pemilu masih melandaskan pada semangat untuk mewujudkan suatu negara yang demokratis. Demikian juga dengan kultur hukum yang terbangun pada masa itu, pasca di keluarkannya maklumat 3 November 1945, masyarakat merespon secara positif dengan membentuk partai untuk menjadi peserta pemilu. Tercatat sebanyak 25 (dua puluh lima) partai antara tahun 1945-1950 telah berdiri, sedangkan menjelang pemilihan umum 1955 sebanyak 70 (tujuh puluh) partai.

Kondisi inilah yang menjadikan penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 termasuk dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Jika dilihat dari aspek keselarasan antara ketentuan UUD Sementara Tahun 1950 dengan aturan penyelenggaraan Pemilu tahun 1955, maka dapat disimpulkan tidak ada penyimpangan yang terjadi. Pembentuk undang-undang sama sekali tidak menciptakan suatu ketentuan perundang-undangan yang membatasi partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat dapat turut berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan bernegara. Bahwa prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasar pada hukum, secara umum telah diakomodir dalam UUD Sementara Tahun 1950 serta terejawantahkan ke dalam peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan Pemilu.

Berbeda dengan kultur hukum pada Era Parlementer yang lebih demokratis, Era Orde Baru tidak menunjukkan masing-masing unsur dalam sistem hukum bekerja sesuai perannya. Dominasi peran sangat jelas pada unsur



strukturnya saja, terlebih dalam menciptakan substansi hukum. Pemerintah dan DPR sebagai pemegang peran struktur hukum selalu menciptakan substansi hukum yang cenderung melegitimasi kekuasaan. Produk-produk hukum lebih bersifat represif dan anti kritik, sehingga budaya hukum masyarakat pada masa itu jauh dari demokratis karena pada masa pemerintahan Orde Baru banyak melakukan berbagai bentuk tindakan yang mengarah pada depolitisasi masyarakat. Masyarakat dikondisikan sedemikian rupa agar apatis dan terpisah dari urusan politik.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers (UU No. 11 Tahun 1966) merupakan bentuk upaya pemerintahan Orde Baru untuk menjauhkan masyarakat dari sumber informasi. Ketentuan Pasal 20 UU No. 11 Tahun 1966 yang pada intinya menyebutkan, selama masa peralihan, penerbit surat kabar wajib memperoleh baik Surat Izin Terbit (SIT) dari Departemen Penerangan maupun Surat Izin Cetak (SIC) dari Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Tanpa kedua surat izin tersebut, sebuah terbitan dianggap tidak sah dan kalau satupun surat izinnya dicabut, terbitan itu dilarang terbit. Masa peralihan tersebut berlaku lebih dari 15 (lima belas) tahun, sampai tahun 1982.

Selanjutnya, diterbitkannya Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan adalah kebijakan awal menuju penyerderhanaan jumlah partai politik. Untuk melaksanakan ketetapan MPRS tersebut, Pemerintah bersama dengan DPR Gotong Royong menerbitkan UU No. 15 Tahun 1969 yang hanya mengakui 9 (sembilan) partai politik dan Golongan

Karya. Sangat singkatnya pasal-pasal yang ada dalam UU ini membuat pemerintah sesuai dengan keinginan politiknya bisa menginterpretasikan semaunya sendiri ke dalam peraturan-peraturan yang lebih teknis. Selain itu UU ini juga memungkinkan adanya pengangkatan sebagian dari anggota MPR dan DPR dari ABRI yang tentu saja orang-orang yang diangkat oleh pemerintah adalah mereka yang mendukung visi dan kebijakan eksekutif. Selanjutnya melalui UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, jumlah partai politik yang diakui menjadi dua partai dan Golkar. Produk hukum yang tersebut merupakan contoh konfigurasi politik yang otoriter dimana produk hukumnya memiliki kecenderungan untuk bersifat konservatif/ortodoks atau represif.

Setelah Orde Baru tumbang pada 1999, kondisi sosial politik masyarakat mendesak dilakukannya perubahan UUD 1945 yang berimplikasi pada tuntutan diadakannya pemilu secara demokratis dengan lembaga penyelenggaranya yang independen. Dalam Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu mengatur bahwa keanggotaan KPU terdiri dari wakil-wakil partai politik dan wakil pemerintah. Situasi politik pasca-reformasi kemudian menuntut agar penyelenggara pemilu terdiri dari unsur non-partai dan non-pemerintah yang kemudian diakomodasi melalui Undang-undang No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang No. 3 Tahun 1999. Selain itu, dilakukan perubahan UUD 1945 untuk memperkuat penyelenggaraan Pemilu. Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Walaupun secara substansi hukum produk regulasi penyelenggara pemilu pasca-perubahan UUD 1945 dapat dikatakan responsif, pada kenyataannya terdapat inkonsistensi struktur hukum pada pelaksanaan Pilkada 2005. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan oleh KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang secara hierarki terputus dari KPU Pusat. Secara ketatanegaraan, konsekuensinya KPUD akan bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi atau Provinsi Kabupaten/Kota. Sedangkan di sektor pengawasan dilaksanakan oleh unsur kepolisian, kejaksaan, dan masyarakat yang dibentuk oleh DPRD.

Demikian pula dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden, politik hukum penyelenggara Pemilu selalu mengalami perubahan menyesuaikan dinamika tuntutan dan kebutuhan penguatan kelembagaan penyelenggara Pemilu. Namun, ditinjau dari aspek struktur hukumnya terdapat inkonsistensi atas pemaknaan sifat mandiri penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945.

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu 2009, pembentuk undang-undang memandang perlu mengatur pelaksanaan wewenang KPU dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis penyelenggaraan Pemilu wajib konsultasi kepada DPR dan Pemerintah.<sup>255</sup> Ketentuan ini diatur dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya kewajiban konsultasi penyusunan dan penetapan pedoman teknis pemilihan, dalam ketentuan UU No. 1

---

<sup>255</sup> Wawancara dengan Ganjar Pranowo dan Nurul Arifin 13 Juni 2016.

tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota ditambahkan frasa “hasil konsultasi bersifat mengikat.”

Berdasarkan fakta penyelenggaraan pemilu pasca-reformasi sebagaimana diuraikan di atas, dapat dianalisis bahwa secara substansi hukum niat untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis telah muncul. Namun, masih terdapat inkonsistensi pada komponen struktur hukumnya. Inkonsistensi ini terjadi karena konsolidasi politik baik di tataran nasional maupun lokal yang menafsirkan pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemerintah daerah,<sup>256</sup> sehingga terdapat tuntutan sosial dan personal untuk menafsirkan pemilihan kepala daerah adalah rezim pemilu karena memiliki kesamaan asas dan tujuan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini pula yang mengakibatkan Undang-undang Penyelenggara Pemilu pasca-reformasi mengalami perubahan pada masing-masing periode penyelenggaraannya.

---

<sup>256</sup> Wawancara dengan Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, tanggal 17 Mei 2017.

**BAB IV**  
**KERANGKA HUKUM**  
**PENYELENGGARA PEMILU DEMOKRATIS**

Cita-cita untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis tentunya tidak lepas dari peran penyelenggara Pemilu yang modern, berintegritas dan berkarakter responsif. Secara umum telah ditentukan standar-standar penyelenggara Pemilu sebagai pedoman bagi negara-negara yang melaksanakan Pemilu. Bahwa standar-standar tersebut merupakan syarat minimal terselenggaranya sebuah pemilu yang demokratis. IDEA telah menentukan syarat-syarat tersebut dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional seperti Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948; Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960; Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi; Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE); Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia; Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat. Standar-standar tersebut diantaranya adalah penyusunan kerangka hukum; pemilihan sistem Pemilu; penetapan daerah pemilihan; hak untuk memilih dan dipilih; badan penyelenggara Pemilu; pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; kampanye

pemilu yang demokratis; akses ke media dan kebebasan berekspresi; pembiayaan dan pengeluaran; pemungutan suara; penghitungan dan rekapitulasi suara; peranan wakil partai dan kandidat; pemantauan pemilu; kepatuhan terhadap hukum; dan penegakan peraturan pemilu.

Merujuk standarisasi yang ditawarkan di atas, salah satu komponen penting dari penyelenggaraan Pemilu yaitu badan penyelenggara Pemilu. Badan penyelenggara Pemilu adalah organisasi/lembaga yang dibentuk dengan tujuan dan secara hukum bertanggung jawab untuk mengelola/mengatur hal-hal yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemilu. Untuk mengelola/mengatur segala hal yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan Pemilu, dibutuhkan manajemen yang baik. Manajemen menurut George R. Terry adalah suatu proses yang khas, terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain.<sup>257</sup> Definisi yang senada juga dikemukakan oleh M. Manulang, bahwa manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan dari pada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu.<sup>258</sup>

Serangkaian tindakan seperti perencanaan, pengorganisasian, penggerakan/pengarahan dan pengawasan merupakan pekerjaan penting bagi sebuah badan penyelenggara Pemilu dalam menyajikan pemilu yang kredibel. Arti dari Pemilu yang kredibel yaitu memastikan para peserta Pemilu, pemilih, dan

---

<sup>257</sup> George R. Terry, *Asas-Asas Manajemen*, penerjemah: Winardi (Bandung: PT. Alumni, 1986), hal. 4.

<sup>258</sup> M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen* (Jakarta: Gahalia Indonesia, 1988), hal. 17.

para pihak yang berkepentingan terhadap penyelenggaraan pemilu merasa puas. Karena penyelenggaraan Pemilu merupakan pekerjaan yang sangat kompleks yang melibatkan ratusan sub-tugas, penjadwalan dan monitoring kegiatan yang rumit.<sup>259</sup>

Berbicara tentang manajemen penyelenggara Pemilu, tentunya dapat diketahui dari jabaran tugas, wewenang, dan fungsi dari penyelenggara Pemilu yang tertuang di dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Menurut undang-undang ini, badan penyelenggara pemilu di Indonesia terdiri dari tiga lembaga yang menjadi satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP.

KPU memiliki *core business* yaitu melayani peserta pemilu melalui fungsi regulasi yang dimilikinya. Sebagaimana telah diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, KPU sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan Pemilu di seluruh wilayah Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk menyusun Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sebagai pedoman teknis penyelenggaraan Pemilu. Kewenangan tersebut diberikan mengingat KPU merupakan lembaga negara lapis kedua yang dibentuk melalui konstitusi. KPU jika ditinjau dari tugas dan fungsinya dalam konteks cabang-cabang kekuasaan negara termasuk kategori menjalankan kekuasaan eksekutif, yakni untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

Sebagai lembaga negara yang juga memiliki fungsi regulasi, KPU dalam menyusun Peraturan KPU yang nantinya akan dijadikan sebagai pedoman teknis

---

<sup>259</sup> Joe Baxter, "Techniques to Effective Election Management," dalam *African Election Administration Colloquium*, 15-18 November 1994, Victoria Falls, Zimbabwe.

pelaksanaan Pemilu haruslah berkarakter responsif. Sebuah aturan dapat dikatakan berkarakter responsif bila pembuatnya partisipatif, muatannya aspiratif, dan rincian isinya limitatif. Demikian pula Nonet dan Selznick yang menjelaskan bahwa di dalam tatanan hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Selain itu untuk menjadi responsif, tentunya suatu produk hukum harus berorientasi pada tujuan hukum, yaitu keadilan. Keadilan yang dicapainya tidak hanya sebatas menjalankan keadilan prosedural, namun lebih luas lagi cakupannya, yaitu keadilan substantif. Pandangan Rawls tentang konsep keadilan dalam proposalnya keadilan sosial “*social justice*”, memandang bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi mereka yang wajar. Keterbukaan informasi dan akses hendaknya didapatkan oleh warga untuk menghindar dari “kabut ketidaktahuan” (*veil of ignorance*). Dalam pandangan Rawls, keadilan berbasis pada utilitarianisme, yakni kemanfaatan maksimal pada masyarakat sebanyak-banyaknya. Begitu juga dengan KPU yang diberi kewenangan untuk menyusun Peraturan KPU.

Rawls, memandang konsep keadilan melalui kontraksionisme, adanya hubungan-hubungan komunikasi masyarakat yang bisa menghasilkan kesepakatan. Sebagaimana yang ia ungkap sebagai berikut:

Dalam hal ini, kita tidak memikirkan kontrak asli sebagai salah satu konsep untuk membangun masyarakat tertentu atau untuk membentuk pemerintahan tertentu. Sebaliknya ide membimbing adalah bahwa orang-orang bebas dan rasional dengan kepedulian untuk memajukan kepentingan mereka sendiri akan menerima posisi awalnya dengan mendefinisikan kesetaraan sebagai persyaratan dasar dari hubungan sosial mereka. Prinsip-prinsip ini untuk mengatur semua perjanjian lebih lanjut, mereka menentukan jenis-jenis kerjasama sosial yang dapat dimasukkan ke dalam bentuk bentuk pemerintahan yang dapat



dibentuk. Ini cara prinsip-prinsip keadilan yang saya sebut keadilan sebagai adil.<sup>260</sup>

Menurut penulis jaminan terselenggaranya Pemilu yang memenuhi rasa kejujuran dan keadilan melalui penyelenggara Pemilu yang independen akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis pula. Pemerintahan yang demokratislah yang membuka akses partisipasi publik secara luas guna diperoleh suatu produk hukum yang berkarakter responsif. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari rakyat. Artinya hukum yang dibentuk bukan merupakan nafsu kehendak penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

#### **A. Sistem Pemilu di Indonesia**

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem politik demokrasi. Pilihan ini tentunya menimbulkan konsekuensi. Robert Dahl dalam bukunya telah menyebutkan beberapa syarat sebuah negara dapat dikatakan demokratis. Syarat tersebut adalah dilaksanakannya Pemilu yang jujur dan adil secara berkala. Masih oleh Dahl, bahwa Pemilu merupakan gambaran ideal dan

---

<sup>260</sup> *"In order to do this we are not to think of the original contract as one to enter a particular society or to set up a particular form of government. Rather, the guiding idea is that the principles of justice for the basic structure of society are the object of the original agreement. They are the principles that free and rational persons concerned to further their own interests would accept in an initial position of equality as defining the fundamental terms of their association. These principles are to regulate all further agreements; they specify the kinds of social cooperation that can be entered into and the forms of government that can be established. This way of regarding the principles of justice I shall call justice as fairness."* Lihat John Rawls, *A Theory of Justice* Revised Edition (Massachusetts: Harvard University Press, 1971), hal. 10.

maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.<sup>261</sup> Indonesia, penyelenggaraan pemilu dilaksanakan dengan berlandaskan ketentuan Pasal 22E UUD 1945.

Salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan Pemilu adalah pilihan sistem pemilu. Sistem Pemilu merupakan mekanisme untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi. Secara umum dikenal tiga model sistem Pemilu, yaitu sistem Pemilu mayoritas-pluralitas (sistem distrik), sistem Pemilu *proporsional representation* (perwakilan berimbang), dan sistem pemilihan campuran (*mix electoral system*). Mengacu pada tiga model tersebut, Indonesia menggunakan model *proporsional representation*.<sup>262</sup> Untuk menerapkan sistem Pemilu tersebut dibutuhkan beberapa elemen strategis dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu penentuan daerah pemilihan (Dapil), teknis pencalonan, metode penandaan surat suara, konversi suara menjadi kursi, dan penetapan calon terpilih. Oleh Ramlan disebutkan bahwa setiap sistem pemilihan umum memerlukan empat unsur, yaitu: (1) besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), (2) pola pencalonan (*nominantion*), (3) model penyuaaraan (*balloting*), dan (4) formula pemilihan dan/ataupenetapan calon terpilih (*electoral formulae*).<sup>263</sup> Apabila mencermati unsur-unsur di atas, sistem Pemilu dinilai menjadi sangat penting dan menentukan bagaimana penyelenggara Pemilu terutama KPU bekerja, dengan kata lain bahwa

---

<sup>261</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hal. 177.

<sup>262</sup> Donald L. Horowitz, "Electoral Systems and Their Goals: A Primer foR Decision-Makers", Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, Duke University, Durham, North California, January 2003. Terlepas dari pilihan system apa yang digunakan, paling tidak menurut Horowitz, sistem pemilu harus mempertimbangkan beberapa hal antara lain: (1) Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara; (2) Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih); (3) Memungkinkan pemerintah dapat bertahan; (4) Menghasilkan pemenang mayoritas; (5) Membuat koalisi antaretnis dan antaragama; dan (6) Minoritas dapat duduk di jabatan publik.

<sup>263</sup> Ramlan Surbakti, *Op. cit.*, hal. 32.

sistem Pemilu dapat berimplikasi langsung terhadap teknis penyelenggaraan pemilu. Selain itu, rumit atau tidaknya pelaksanaan Pemilu juga ditentukan oleh sistem Pemilu yang diterapkan.

*Pertama*, penentuan Dapil pada di era Orde Baru selalu identik dengan wilayah administrasi pemerintahan. Hal ini disesuaikan dengan tingkat kebutuhannya, misalnya dalam penyelenggaraan Pemilu DPR RI daerah pemilihannya adalah provinsi. Sedangkan untuk penyelenggaraan Pemilu DPRD Provinsi daerah pemilihannya adalah kabupaten/kota, dan untuk penyelenggaraan Pemilu DPRD Kab/Kota daerah pemilihannya adalah kecamatan. Namun dalam perkembangannya, penentuan Dapil telah mengalami perubahan. Hal ini nampak pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 yang juga digunakan dalam pelaksanaan Pemilu tahun 2014. Terdapat beberapa hal yang menjadi dasar penentuan Dapil pada pelaksanaan pemilu tahun 2014. Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2013, dalam penentuan Dapil, KPU berpegangan pada prinsip :

- a. Kesetaraan nilai suara yaitu mengupayakan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satudaerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai.
- b. Ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional yaitu mengutamakan pembentukan daerahpemilihan dengan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiappartai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperolehnya,

- c. Proporsionalitas yaitu memperhatikan kesetaraan alokasi kursi antar daerah pemilihan agar tetap terjaga perimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.
- d. Integralitas wilayah yaitu beberapa kabupaten/kota atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan harus saling berbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan dan aspek kemudahan transportasi.
- e. Berada dalam cakupan wilayah yang sama (*Coterminous*) yaitu penyusunan daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi yang terbentuk dari satu, beberapa dan/atau bagian kabupaten/kota, harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah pemilihan Anggota DPR; begitu pula dengan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terbentuk dari satu, beberapa dan/atau bagian kecamatan harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi.
- f. Kohesivitas yaitu penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas.
- g. Kesenambungan yaitu penyusunan daerah pemilihan dengan memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada pada Pemilu tahun 2009, kecuali apabila alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut melebihi 12 kursi atau apabila bertentangan dengan keenam prinsip di atas.

*Kedua*, sistem Pemilu yang mempengaruhi teknis pencalonan, pada elemen ini tersedia pilihan antara teknis pencalonan dengan sistem daftar tertutup (*closed-list system*) dan teknis pencalonan berdasarkan sistem daftar terbuka (*opened-list system*). Kedua sistem tersebut pernah digunakan dalam penyelenggaraan Pemilu legislatif di Indonesia. Penerapan sistem daftar tertutup, sebagai contoh yaitu penyelenggaraan Pemilu pada masa Orde Baru sampai dengan Pemilu tahun 2004. Sedangkan untuk penerapan sistem daftar terbuka yaitu penyelenggaraan Pemilu Legislatif tahun 2014.

*Ketiga*, metode penandaan surat suara. Elemen ini sangat terpengaruh oleh pilihan sistem pencalonan yang digunakan. Pada sistem pencalonan proposional daftar tertutup, metode penandaan surat suara lebih sederhana, karena pemilih hanya akan dihadapkan pada lembar surat suara yang memuat gambar partai politik saja. Suara dari pemilih sepenuhnya akan menjadi milik partai politik dan penentuan calon anggota legislatif berdasarkan nomor urut yang telah ditetapkan oleh partai politik.

Lain halnya dengan sistem proporsional daftar terbuka. Pemilih akan dihadapkan pada beberapa pilihan, di antaranya nama partai politik dan nama para calon anggota legislatif. Konsekuensi lain dari pilihan sistem ini yaitu desain surat suara. Pada sistem proporsional daftar tertutup, surat suara lebih sederhana dan tidak terlalu lebar. Sedangkan pada sistem proporsional daftar terbuka, surat suara yang digunakan menjadi lebih lebar. Hal ini dikarenakan munculnya daftar nama calon anggota legislatif pada setiap partai politik yang dapat dipilih secara

langsung dengan menandai nama calon tersebut. Suara pemilih yang diberikan kepada calon akan tetap menjadi milik calon.

*Keempat*, konversi suara menjadi kursi. Pada dasarnya pengkonversian suara menjadi kursi memiliki langkah-langkah yang tergantung dari metode penghitungan suara yang digunakan. Pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2014 khususnya Pemilu calon anggota legislatif, metode yang digunakan oleh KPU yaitu metode kuota. Berdasarkan metode ini, partai politik yang ingin mendapatkan kursi, suara sah harus memenuhi *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen sebesar 3,5% (tiga koma lima persen) untuk pemilihan anggota DPR dari jumlah suara sah secara nasional. Dengan demikian partai politik yang suara sahnya tidak memenuhi ambang batas parlemen sebesar 3,5% (tiga koma lima persen) tidak dapat diikutsertakan dalam penghitungan perolehan kursi DPR, namun dapat diikutsertakan dalam penghitungan kursi di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk menetapkan perolehan kursi pada setiap daerah pemilihan, tahap pertama dilakukan dengan menetapkan bilangan pembagi pemilih (BPP) DPR. Penetapan BPP DPR berdasarkan atas Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Pemilu Anggota DPR, Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Partai Politik, dan Rincian Perolehan Suara Sah Calon Calon Anggota DPR dan Suara Tidak Sah di KPU. BPP DPR ditetapkan dengan cara menghitung total perolehan Suara Sah Partai Politik di setiap daerah pemilihan terlebih dahulu dikurangi dengan perolehan suara sah partai politik yang tidak memenuhi ambang batas dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut. Apabila BPP DPR yang

diperoleh dari hasil bagi jumlah seluruh suara sah partai politik dengan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan yang bersangkutan menghasilkan angka pecahan, maka angka pecahan 0,5 (nol koma lima) atau lebih dibulatkan ke atas dan angka pecahan di bawah 0,5 (nol koma lima) dihapuskan.

Setelah ditetapkan BPP DPR, dilakukan penghitungan perolehan kursi partai politik di setiap daerah pemilihan. Ada dua tahapan penghitungan perolehan kursi partai politik di setiap daerah pemilihan yaitu :

- 1) Penghitungan tahap pertama dilakukan dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh setiap partai politik dengan BPP, dengan ketentuan :
  - a. apabila suara sah suatu partai politik sama atau lebih dengan BPP maka partai politik tersebut memperoleh kursi
  - b. apabila dalam penghitungan pertama masih terdapat sisa suara, maka sisa suara tersebut akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua
  - c. apabila suara sah suatu partai politik tidak mencapai BPP, maka partai politik tersebut tidak memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama, selanjutnya jumlah suara sah partai tersebut menjadi sisa suara dalam penghitungan kursi tahap kedua.
- 2) Penghitungan tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan sisa kursi yang belum terbagi satu per satu sampai habis kepada partai politik berdasarkan sisa suara terbanyak. Apabila terdapat partai politik yang memiliki suara sah atau sisa suara sama, maka partai politik yang memiliki sisa suara yang lebih banyak persebarannya di daerah pemilihan yang bersangkutan berhak atas sisa kursi

terakhir. Partai politik dinyatakan memiliki sebaran sisa suara yang lebih banyak, apabila sisa suara tersebut tersebar pada jumlah wilayah yang lebih banyak pada satu tingkat di bawahnya.

*Kelima*, penetapan calon terpilih. Penetapan calon terpilih dalam sistem proporsional biasanya mempunyai metode tersendiri untuk pembagian kursi antara partai politik dengan para calon-calonnya. Metode yang pertama yaitu penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Kursi dibagikan kepada calon berdasarkan nomor urut dalam daftar yang ditetapkan oleh partai politik. Dimulai dari nomor urut terkecil hingga terbesar. Dalam hal partai politik memperoleh dua kursi misalnya, maka kursi itu diberikan kepada calon dengan nomor urut satu dan dua. Metode ini satu paket dengan pola pencalonan daftar calon tertutup dengan pemilih hanya memilih partai politik, sedangkan calon terpilih ditentukan oleh partai politik lewat nomor urut. Kedua yaitu penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak. Dalam metode ini, nomor urut dalam daftar tidak menentukan. Setiap calon memiliki peluang yang sama untuk terpilih. Karena itu, metode ini juga dengan sendirinya harus satu paket dengan pola pencalonan yakni sistem daftar terbuka. Pemilih harus memilih calon secara langsung dan bukan memilih partai politik. Dengan demikian urutan perolehan suara masing-masing calon bisa diketahui.

Sedangkan sistem Pemilu eksekutif, para ahli membedakan ke dalam tiga kelompok besar yaitu sistem pemilihan langsung pluralitas (*popular elected-plurality*), sistem pemilihan langsung mayoritas dua putaran (*popular elected-majority run off*), dan sistem pemilihan tidak langsung (*electoral collage*). Pemilu



Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan UUD 1945 menggunakan *Two Round System*. Metode konversi suara menjadi pasangan calon terpilih ditentukan memperoleh suara 50% *plus* 1 dengan persebaran 20% lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.<sup>264</sup> Apabila pasangan calon tidak memenuhi ketentuan tersebut, dilakukan putaran kedua. Pemilu Presiden 2009 berlangsung satu putaran saja. Begitu juga dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 yang ditempuh dengan satu putaran. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2005 sampai dengan 2013 mengadopsi *two round system*, selanjutnya dilakukan perubahan sistem *popular elected-plurality*. Untuk Pilkada yang dilaksanakan pada 2018 dan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pilpres 2019, tidak ada perubahan yang begitu signifikan dari pemilu terakhir.

## **B. Struktur Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pemilu dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum. Kata “suatu” dalam frasa suatu komisi pemilihan umum mempunyai makna sebagai fungsi dari suatu lembaga yang menyelenggarakan Pemilu. Kata “suatu” itu juga dapat dimaknai bahwa lembaga yang menyelenggarakan Pemilu dapat berjumlah lebih dari satu, atau “suatu” bukanlah identik dengan “satu” sehingga dapat mempunyai lembaga yang lebih dari satu dalam hal penyelenggaraan Pemilu.

---

<sup>264</sup> Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

Diketahui bahwa saat pembahasan perubahan UUD Tahun 1945 mengenai Bab tentang Pemilu, istilah KPU sebagai lembaga memang muncul. Fraksi-fraksi yang menyampaikan pendapatnya terkait lembaga yang berwenang menyelenggarakan Pemilu menyebut “komisi pemilihan umum” dengan KPU. Namun pimpinan rapat, yakni Jacob Tobing mempertegas mengenai istilah KPU yang sering digunakan dalam rapat pembahasan perubahan UUD tahun 1945.

“.....yang ini, ini ada di dalamnya KPU bukan kpu huruf besar, kpu huruf kecil. Ada di dalamnya perkataan nasional serentak, jurdil, luber, segala itu, ini paket di sini. Kita kumpulkan jadi satu gitu. Hasilnya ini adalah DPR, DPD, DPRD satu dua. Apakah ini sudah jalurnya ini MPR itu masih ada pembicaran lagi. Jadi saya rasa untuk *cut* sebelah sini bisa selesai.....<sup>265</sup>

Dengan demikian, apabila ditelaah melalui sejarah perubahan UUD tahun 1945 istilah “komisi pemilihan umum” tidak mengarah pada satu lembaga yaitu KPU. Artinya hadirnya lembaga lain selain KPU dapat dimungkinkan ada, begitu juga namanya pun tidak harus KPU.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945 khususnya pada Bab Pemilu, pengimplementasian Pasal 22E ayat (5), penyelenggaraan pemilu diserahkan kepada dua lembaga, yaitu KPU dan Pengawas Pemilu (Panwaslu). Pasal 17 ayat (11) UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan “Untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu, KPU membentuk Pengawas Pemilu”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, jelas KPU sebagai lembaga yang bertugas sebagai pelaksana teknis dan administratif, sedangkan Panwaslu sebagai lembaga yang mengawasi jalannya penyelenggaraan Pemilu. Desain lembaga penyelenggara Pemilu yang demikian

---

<sup>265</sup> *Ibid.*, hal. 39.

memang kurang tepat, mengingat antara lembaga yang diawasi dengan lembaga yang mengawasi berada dalam satu institusi.

Format lembaga penyelenggara Pemilu ini juga diterapkan pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Seiring dengan perkembangan dinamika, relasi KPU dan Panwaslu serta dalam rangka mewujudkan Pemilu yang lebih berintegritas dan lembaga penyelenggara Pemilu yang lebih baik, anggota Bawaslu mengajukan permohonan pengujian UU No. 22 Tahun 2007 yang berkaitan dengan independensi lembaga pengawas. Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil atas Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 95, dan Pasal 111 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 112 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam UU No. 22 Tahun 2007 persoalan panitia pengawas Pilkada diatur secara khusus dan lebih terperinci dalam BAB IV tentang Pengawas Pemilu. Pasal 87 UU No. 22 Tahun 2007 yang mengatur tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Bawaslu menegaskan bahwa, (1) KPU membentuk Tim Seleksi calon anggota Bawaslu. (2) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membantu KPU untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah lima orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu lima tahun terakhir. (4) Anggota Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berpendidikan paling rendah S-1 dan berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun. (5) Anggota Tim Seleksi dilarang mencalonkan

diri sebagai calon anggota Bawaslu. (6) Komposisi Tim Seleksi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota. (7) Pembentukan Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan KPU dalam waktu paling lama 15 hari kerja terhitung tiga bulan setelah terbentuknya KPU.<sup>266</sup>

Dari aspek prosedur serta realita yang terjadi menegaskan, Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Kabupaten/Kota tidak independen dan/atau tidak mempunyai kewenangan yang penuh untuk menyelenggarakan dan memilih calon-calon anggota panitia pengawas karena para calon dimaksud telah lebih dulu diseleksi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Keadaan demikian potensial melanggar asas mandiri yang menjadi salah satu prinsip penting dari badan dan/atau panitia pengawas Pemilu, selain melanggar asas jujur, adil, kepastian hukum, akuntabilitas dan profesionalitas. Akibat lebih lanjutnya, kualitas penyelenggaraan Pemilu dapat dicerai atau menjadi bermasalah. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan anggota panitia pengawas yang memiliki pengetahuan dan integritas yang baik karena KPU dan jajarannya mempunyai intensi kuat untuk menyediakan calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri. Pada titik inilah, pengawasan menjadi bermasalah karena potensial terjadi "politisasi rekrutmen" yang dilakukan dengan mengabaikan *check and balances system* serta melanggar beberapa asas penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu.<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Riri Nazriyah, *Op. cit.*, hal. 15-16.

<sup>267</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konsitusi No.II/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, hal. 15.

Pada Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU No. 22 Tahun 2007, calon anggota pengawas Pemilu diusulkan oleh KPU dan ditetapkan oleh Bawaslu. Menurut Mahkamah, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas Pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas.

Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang luber dan jurdil sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi karakter kemandirian karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi. Perselisihan antara KPU dan Bawaslu tersebut menyebabkan pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Mahkamah berpandangan bahwa demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilu pada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan

menyelenggarakan pemilukada, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilukada berjalan sesuai dengan asas *luber dan jujur* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing.

Menurut Hadar, pengawasan dibangun untuk melakukan pengawasan sehingga integritas dari proses penyelenggara Pemilu bisa berjalan atau bisa tercipta.<sup>268</sup> Masih oleh Hadar, pengawasan terbagi dua yaitu *pertama*, pengawas yang sifatnya melekat atau internal ada di dalam penyelenggara atau *election management policy*, yang *kedua*, berada di luar atau pengawas yang terpisah dari penyelenggara.<sup>269</sup> Bahwa ada beberapa prinsip yang penting dalam melakukan pengawasan, yaitu *pertama*, pengawasan haruslah dilakukan juga oleh lembaga yang sifatnya mandiri, karena jika tidak maka akan terjadi kesulitan. Model pengawasan seperti ini yang ada di Indonesia. Bawaslu dan jajarannya diberikan otoritas untuk mengawasi, tetapi pembentukannya dilakukan oleh pihak lain, bahkan oleh pihak yang justru menjadi subjek pengawasannya, yaitu KPU.

Berkaca dari pengalaman di atas, independensi KPU dan Bawaslu yang ada saat ini merupakan hasil diskursus yang melibatkan kekuatan-kekuatan sosial melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi. Berpijak pada teori sistem hukum Friedman, Undang-undang Pemilu 2007 sebagai substansi hukum terdapat kekurangan sehingga mempengaruhi independensi pengawasan pemilu dengan

---

<sup>268</sup> Lihat Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010.

<sup>269</sup> *Loc. cit.*

KPU dan Bawaslu sebagai aparatus struktur hukumnya. Atas dasar kultur demokratis masyarakat yang terbangun pasca reformasi dan adanya Mahkamah Konstitusi, permasalahan pembentukan dan pencalonan pengawas pemilu yang dulunya dipegang oleh KPU dapat diatasi sehingga memperkuat independensi kelembagaan Bawaslu.

Uraian pada subbab-subbab berikut ini akan menggambarkan bagaimana dinamika struktur kelembagaan KPU, Bawaslu, dan DKPP yang ada saat ini berubah dan terbentuk seturut tuntutan kemandirian masing-masing kelembagaan. Perubahan-perubahan tersebut terjadi seiring dengan demokratisasi pasca reformasi 1998 saat karakter produk hukum semakin responsif dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat. Indikator yang paling kentara adalah undang-undang pemilu terus mengalami perubahan saat hendak memasuki periode pemilihan umum dan pemilihan daerah.

### **1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Berbicara mengenai struktur kelembagaan KPU, penulis akan menguraikan perkembangan KPU dari periode 2001-2007 sampai dengan periode saat ini. Pada tahun 2003 Pemerintah dengan persetujuan DPR-RI menetapkan UU No. 12 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam UU No. 12 Tahun 2003 ketentuan terkait penyelenggara Pemilu terdapat pada bab IV. Secara hierarkis, organisasi penyelenggara Pemilu terdiri dari KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota, serta lembaga Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang bersifat *ad hoc* yang dibentuk oleh KPU dari tingkat pusat hingga kecamatan.

Secara berjenjang penyelenggaraan Pemilu ditingkat provinsi dilakukan KPU Provinsi, sedangkan ditingkat kabupaten/kota oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain badan penyelenggara Pemilu di atas, terdapat juga penyelenggara Pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yang dibentuk oleh KPU yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS.

Untuk penyelenggaraan di luar negeri, KPU membentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Sebagai penerapan undang-undang ini, kemudian ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum. KPU menetapkan Keputusan Nomor 622 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal KPU, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota serta keputusan KPU Nomor 677 Tahun 2003 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, sebagai petunjuk teknis pelaksanaan Keppres Nomor 54 Tahun 2003. Dengan demikian maka pola organisasi dan tata kerja Sekretariat Umum KPU dan Perwakilan Sekretariat Umum KPU Provinsi maupun Kabupaten mengalami perubahan nama menjadi Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.

Dalam keputusan Presiden Nomor 54 tahun 2003, KPU dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal KPU yang terdiri dari 10 biro yaitu Biro Sumber Daya Manusia (SDM) atau bisa disebut Biro Kepegawaian, Biro Perencanaan, Biro Umum, Biro Teknis, Biro Keuangan, Biro Data dan



Informasi, Biro Hukum, Biro Logistik, Biro Hubungan Masyarakat, dan Biro Pengawasan. Biro terdiri dari sebanyak-banyaknya empat Bagian, dan masing-masing Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya tiga Sub Bagian.<sup>270</sup> Sedangkan pada tingkat Sekretariat KPU Provinsi terdiri dari sebanyak-banyaknya tiga Bagian, dan masing-masing Bagian terdiri dari dua Sub Bagian. Sekretariat KPU Kabupaten/Kota terdiri dari sebanyak-banyaknya terdiri dari empat Sub Bagian.<sup>271</sup>

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota, menyelenggarakan fungsi diantaranya, penyusunan program dan anggaran pemilu; pemberian pelayanan teknis pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu, pemberian pelayanan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan, perumusan dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, bantuan hukum serta penyelesaian masalah dan sengketa hukum, pembinaan informasi Pemilu, partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan hubungan masyarakat bagi keperluan pemilihan umum, pengelolaan data dan penerapan teknologi informasi untuk Pemilu, pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan Pemilu, penyusunan kerjasama antar lembaga, dan penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU.

Kelembagaan KPU berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 mengalami perubahan. Pertama, perubahan terjadi pada model pelembagaan KPU. Semula KPU menurut UU No. 12 Tahun 2003 masih menyatu dengan lembaga Pengawas

---

<sup>270</sup> Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2003 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum.

<sup>271</sup> *Loc. cit.*

Pemilu (Panwaslu). Kewenangan KPU pada masa itu mencakup pembentukan Panwaslu yang secara otomatis pola hubungan kerjanya Panwaslu harus melaporkan kinerja pengawasannya kepada KPU. Kemudian demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan kelembagaan yang berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 menuntut agar KPU dan Bawaslu dipisah. Namun, pemisahan tersebut hanya pada tataran tingkat pusat, sementara untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota KPU masih memiliki peran dalam rekrutmen anggota Panwaslu. Kondisi yang demikian ini membuat anggota Bawaslu perlu melakukan *judicial review* terhadap ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 yang menyangkut pola rekrutmen jajaran Bawaslu.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VII/2010, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut dan menyerahkan kewenangan rekrutmen anggota Panwaslu dari tingkat provinsi hingga Kabupaten/kota kepada Bawaslu. Kedua, perubahan terjadi pada struktur kesekretariatan yang berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 jumlah biro sebanyak 10 biro. Pada periode KPU berikutnya yaitu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 struktur kelembagaan KPU terdiri dari tujuh biro. Restrukturisasi yang dilakukan oleh KPU yaitu dengan menghapusnya biro data dan informasi dan dilebur ke dalam biro perencanaan. Sedangkan biro hubungan masyarakat dimasukkan ke biro teknis. Restrukturisasi ini dilakukan dalam rangka efektifitas pembagian kerja dalam birokrasi KPU. Dengan melakukan pengklasifikasian secara sederhana

yaitu tugas-tugas KPU saat masa pemilu dan tugas-tugas KPU pada saat tidak melaksanakan Pemilu.<sup>272</sup>

Hasil restrukturisasi kelembagaan KPU kemudian ditetapkan dalam Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Struktur ini hingga sekarang masih digunakan di KPU.

**a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota**

KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dalam menjalankan fungsinya mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam perundang-undangan. Berikut tugas, wewenang dan kewajiban KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota yang disajikan melalui tabel di bawah ini:

**Tabel 4.1**  
**Perbandingan Tugas, Wewenang, dan Kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota**

<b>Jenis Pemilu</b>	<b>KPU</b>	<b>KPU Provinsi</b>	<b>KPU Kabupaten/Kota</b>
<b>Pemilu Presiden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;</li> <li>• menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di provinsi;</li> <li>• melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di provinsi berdasarkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota;</li> <li>• melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan</li> </ul>

<sup>272</sup>Lihat, <http://mipi.or.id/jurnal-ilmu-pemerintahan/item/127-politik-institusional-penyelenggara-pemilu-di-indonesia-studi-model-birokrasi-komisi-pemilihan-umum-pasca-reformasi>, diakses pada 19 Maret 2016

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>KPPS, PPLN, dan KPPSLN;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;</li> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;</li> <li>• menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi</li> </ul>	<p>ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh KPU Kabupaten/Kota;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;</li> <li>• melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara</li> </ul>	<p>ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;</li> <li>• mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi;</li> <li>• melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>persyaratan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</li> <li>• membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;</li> <li>• menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkan nya;</li> <li>• mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;</li> <li>• menetapkan</li> </ul>	<p>dan sertifikat hasil penghitungan suara;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU;</li> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• melaksanakan sosialisasi</li> </ul>	<p>hasil penghitungan suara;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;</li> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• melaksanakan sosialisasi</li> </ul>	<p>penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau peraturan perundang-undangan.</li> </ul>	<p>undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>penyelenggaraa n Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraa n Pemilu; dan</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan.</li> </ul>		
<p><b>Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;</li> <li>• menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;</li> <li>• menyusun dan menetapkan pedoman teknis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal Pemilu di provinsi;</li> <li>• melaksanakan semua tahapan penyelenggaraa n Pemilu di provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang- undangan;</li> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota;</li> <li>• melaksanakan semua tahapan penyelenggaraa n di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang- undangan;</li> <li>• membentuk PPK, PPS, dan KPPS</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan Pemilu;</li> <li>• menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menetapkan peserta Pemilu;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara</li> </ul>	<p>dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU Kabupaten/Kota;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</li> <li>• melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara</li> </ul>	<p>dalam wilayah kerjanya;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;</li> <li>• menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara;</li> <li>• melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil</li> </ul>



Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;</li> <li>• menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya ;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</li> <li>• mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan</li> </ul>	<p>Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU;</li> <li>• menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya ;</li> <li>• mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;</li> </ul>	<p>penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;</li> <li>• menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya ;</li> <li>• mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;</li> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• melaksanakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan</li> </ul>	<p>di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap</li> </ul>

<b>Jenis Pemilu</b>	<b>KPU</b>	<b>KPU Provinsi</b>	<b>KPU Kabupaten/Kota</b>
	<p>sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>	<p>tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
<b>Pemilihan Kepala Daerah</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;</li> <li>• mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan;</li> <li>• melakukan evaluasi tahunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• merencanakan program, anggaran, dan jadwal pemilihan gubernur;</li> <li>• menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;</li> <li>• menyusun dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• merencanakan program, anggaran, dan jadwal pemilihan bupati/walikota;</li> <li>• menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan bupati/walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>penyelenggaraa n pemilihan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraa n pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</li> </ul>	<p>menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;</li> <li>• menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</li> <li>• menetapkan calon gubernur yang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan gubernur serta pemilihan bupati/walikota dalam wilayah kerjanya;</li> <li>• mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;</li> <li>• menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota;</li> <li>• memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
		<p>telah memenuhi persyaratan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</li> <li>• membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan KPU;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil pemilihan gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan gubernur dari seluruh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil</li> </ul>	<p>memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur dan bupati/walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;</li> <li>• menetapkan calon bupati/walikota yang telah memenuhi persyaratan;</li> <li>• menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan bupati/walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan;</li> <li>• membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
		<p>penghitungan suara;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil pemilihan gubernur dan mengumumkannya ;</li> <li>• mengumumkan calon gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;</li> <li>• melaporkan hasil pemilihan gubernur kepada KPU;</li> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil pemilihan bupati/walikota dan mengumumkannya ; m.mengumumkan calon bupati/walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya;</li> <li>• melaporkan hasil pemilihan bupati/walikota kepada KPU melalui KPU Provinsi;</li> <li>• menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan;</li> <li>• mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
		<p>dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;</li> <li>• melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;</li> <li>• memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan gubernur;</li> <li>• menyampaikan laporan mengenai hasil pemilihan gubernur kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; dan</li> </ul>	<p>pemilihan berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;</li> <li>• melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;</li> <li>• melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota;</li> <li>• menyampaikan hasil pemilihan bupati/walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
		<ul style="list-style-type: none"> <li>melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau peraturan perundang-undangan.</li> </ul>	<p>Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
<b>Kewajiban</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;</li> <li>memperlakukan peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan gubernur dan bupati/walikota secara adil dan setara;</li> <li>menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;</li> <li>melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;</li> <li>memperlakukan peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, bupati, dan walikota secara adil dan setara;</li> <li>menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;</li> <li>melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;</li> <li>memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, bupati, dan walikota secara adil dan setara;</li> <li>menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;</li> <li>melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU</li> </ul>



Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	<p>berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengelola barang inventaris KPU berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu;</li> <li>• membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;</li> <li>• menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;</li> <li>• menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;</li> <li>• melaksanakan keputusan DKPP; dan</li> <li>• melaksanakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan ANRI;</li> <li>• mengelola barang inventaris KPU Provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan dengan tembusan kepada Bawaslu;</li> <li>• membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Provinsi;</li> <li>• menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilu di tingkat provinsi;</li> <li>• melaksanakan keputusan DKPP; dan</li> <li>• melaksanakan kewajiban lain</li> </ul>	<p>Provinsi;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota dan lembaga kearsipan Kabupaten/Kota berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan ANRI;</li> <li>• mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>• menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;</li> <li>• membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;</li> <li>• menyampaikan data hasil pemilu dari tiap-tiap TPS pada tingkat kabupaten/kota</li> </ul>

Jenis Pemilu	KPU	KPU Provinsi	KPU Kabupaten/Kota
	kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	yang diberikan KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	kepada peserta pemilu paling lama tujuh hari setelah rekapitulasi di kabupaten/kota; <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan keputusan DKPP; dan</li> <li>• melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau peraturan perundang-undangan.</li> </ul>

Sumber: data diolah pribadi

Berdasarkan tabel di atas, dengan memperhatikan uraian tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu nyaris tidak ada perbedaan. Implementasi ketentuan tersebut, dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan pemilu. Selain itu, memperhatikan arah kebijakan penataan jadwal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menuju serentak secara nasional, perlu ditinjau kembali keanggotaan KPU Kabupaten/Kota yang bersifat permanen menjadi *ad hoc*. KPU Kabupaten/Kota akan dibentuk menjelang penyelenggaraan Pemilu dan pemilihan.

Selain itu, tugas dari anggota KPU sebenarnya lebih pada pembuat kebijakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu. Berbeda dengan sekretariat yang dibebani tugas untuk memberikan dukungan administrasi dan teknis. Dalam suatu kelembagaan, kerja-kerja administrasi akan terus berlanjut meskipun kerja-kerja yang berhubungan dengan hal teknis telah selesai. Dengan demikian, sifat

permanen hanya diterapkan pada status kelembagaan termasuk di dalamnya organisasi kesekretariatan KPU kabupaten/Kota, untuk anggota KPU tidak perlu menjabat sampai lima tahun, cukup dibentuk apabila dibutuhkan.

**b. Pola Rekrutmen Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota**

Pola rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kab./Kota mengalami perubahan disetiap periode penyelenggaraan Pemilu. Hal ini berkaitan dengan keinginan untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan berintegritas.

**Tabel 4.2**  
**Pola Rekrutmen Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota**

<b>Instrumen Pemanding</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2007</b>	<b>UU No. 15 Tahun 2011</b>
Syarat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak menjadi anggota/pengurus parpol ;</li> <li>• Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural dan jabatan fungsional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</li> <li>• tidak sedang menduduki jabatan politik,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>• bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik</li> </ul>

		<p>jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.</li> </ul>	<p>Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih.</p>
<p>Pola rekrutmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU.</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Seleksi dibentuk Presiden untuk membantu Presiden mementapkan Calon anggota KPU yang akan diusulkan kepada DPR.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Tim Seleksi yang dibentuk KPU</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Tim Seleksi yang dibentuk KPU Provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Seleksi dibentuk Presiden untuk membantu Presiden mementapkan Calon anggota KPU yang akan diusulkan kepada DPR.</li> <li>• Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Tim Seleksi yang dibentuk KPU</li> <li>• Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Tim Seleksi yang dibentuk KPU Provinsi</li> </ul>
<p>Penetapan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU ditetapkan oleh Presiden</li> <li>• KPU Provinsi ditetapkan oleh KPU</li> <li>• KPU Kabupaten/Kota ditetapkan oleh KPU Provinsi</li> </ul>

Sumber: diolah pribadi

Diketahui dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2003, mekanisme rekrutmen anggota KPU yaitu melalui usulan Presiden yang kemudian akan mendapat persetujuan dari DPR untuk ditetapkan. Presiden dalam mengusulkan calon anggota KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2003, melakukan penjarangan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Dalam undang-undang ini juga diatur mengenai syarat untuk menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, yaitu warga negara Republik Indonesia; setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil; mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan; memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan Pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan; berhak memilih dan dipilih; berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP; sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit; tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri; bersedia bekerja sepenuh waktu.<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> Pasal 18 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003.

Syarat di atas sangat berbeda dengan pola rekrutmen anggota KPU pada periode penyelenggaraan pemilu tahun 1999. Jika penyelenggara pemilu tahun 1999 terdiri dari unsur partai politik dan pemerintah, maka pada periode 2001-2007 seorang calon anggota KPU harus tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.

Pada tingkatan KPU Provinsi, keanggotaan KPU Provinsi ditempuh melalui mekanisme pengusulan dari Gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi. Sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota, calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pola rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan Kabupaten/Kota menurut ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 mengalami perubahan, yaitu keterlibatan Tim Seleksi. Tim Seleksi di sini bertugas untuk membantu Presiden dalam menentukan calon anggota KPU yang akan diajukan ke Komisi II DPR RI. Pada tingkatan KPU Provinsi, proses rekrutmen calon anggota KPU Provinsi juga melalui Tim Seleksi yang dibentuk oleh KPU. Keanggotaan Tim Seleksi diusulkan oleh Gubernur dan DPRD Provinsi dengan memperhatikan syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Tim Seleksi bertugas melakukan seleksi calon anggota KPU Provinsi, terhadap calon anggota KPU Provinsi yang lulus atas serangkaian tes tersebut, oleh Tim Seleksi akan diajukan 10 nama untuk selanjutnya dilakukan

uji kelayakan dan kepatutan oleh KPU. Oleh KPU, kemudian ditetapkan lima daftar anggota KPU terpilih peringkat teratas berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan.

Demikian juga dengan proses seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota yang secara mekanisme sama dengan perekrutan anggota KPU dan KPU Provinsi. Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU Provinsi membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU Kabupaten/ Kota pada setiap kabupaten/kota. Proses pemilihan dan penetapan anggota Tim Seleksi oleh KPU Provinsi, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Tim Seleksi mengajukan 10 nama calon anggota KPU Kabupaten/Kota hasil seleksi kepada KPU Provinsi. KPU Provinsi melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon anggota KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi menetapkan lima Anggota KPU Kabupaten/ Kota terpilih melalui keputusan KPU Provinsi.

Apabila dicermati, dalam proses rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota terdapat pola yang dilakukan secara terstruktur dan hirarkis lembaga-lembaga tersebut merupakan suatu kesatuan penyelenggara pemilu. Hal demikian tentunya berbeda dengan cara pandang terhadap kelembagaan KPU periode 2001-2007 yang terbagi menjadi dua, yaitu KPU sebagai penyelenggara Pemilu skala nasional, dan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara Pemilu kepala daerah.

Mekanisme rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 sebenarnya

sama dengan mekanisme rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang diatur oleh UU No. 22 Tahun 2007. Bahwa yang menarik dalam undang-undang ini yaitu syarat calon anggota KPU yang cukup mengundurkan diri dari kepengurusan partai politik saat mendaftar dan keanggotaan Tim Seleksi yang memperhatikan kuota keterwakilan perempuan.

Semula ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 menyebutkan syarat untuk menjadi calon anggota penyelenggara Pemilu baik dari jajaran KPU dan Bawaslu yakni tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu lima tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan. Namun dalam pembahasan rancangan perubahan UU No. 22 Tahun 2007, ketentuan tersebut mengalami perubahan, yakni mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.

Latar belakang perubahan norma hukum tersebut lebih kepada pemberian jaminan kepada seluruh warga negara Indonesia termasuk anggota partai politik untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu mendaftar sebagai calon anggota penyelenggara Pemilu. Jika logika hukum yang digunakan para pembentuk undang-undang adalah semata-mata mendasarkan pada pemenuhan implementasi dari Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, maka pembatasan terhadap calon anggota penyelenggara Pemilu



harus bukan merupakan anggota partai politik adalah bentuk pengingkaran terhadap HAM.<sup>274</sup>

Argumentasi pembentuk undang-undang di atas memang benar, bahwa pemberian kesempatan yang sama kepada setiap warga negara tanpa memandang latar belakang anggota partai politik atau bukan. Namun kurang tepat jika dikaitkan dengan konteks membangun kelembagaan penyelenggara Pemilu yang independen dan profesional. Jika tidak ada batasan rentan waktu bagi fungsionaris partai politik yang ingin mendaftar sebagai calon anggota KPU, maka potensi anggota KPU terhadap konflik kepentingan yang timbul sangat tinggi.

Sebagaimana pendapat mini fraksi PAN yang tetap pada pendiriannya sejak awal pembahasan yaitu lembaga penyelenggara Pemilu harus bebas dari kekuatan politik manapun dan tidak memiliki keterkaitan struktural partai politik setidaknya lima tahun sebelum mendaftar sebagai calon anggota KPU.<sup>275</sup> Demikian halnya dengan pendapat mini fraksi Partai Demokrat yang menekankan bahwa anggota KPU harus independen dan tidak berasal dari anggota partai politik.<sup>276</sup>

Munculnya wacana anggota Timsel yang harus memenuhi kuota 30% perempuan merupakan semangat para pembuat undang-undang dalam mengimplementasikan ketentuan UUD tentang HAM, CEDAW, undang-undang tentang HAM, paket undang-undang politik yang mendorong keterwakilan perempuan.

---

<sup>274</sup> Sekretariat DPR RI, "Risalah Rapat Kerja Komisi II Dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM. Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu," Senin, 23 Mei 2011.

<sup>275</sup> Sekretariat DPR RI, "Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka Penyampaian Pendapat Mini Fraksi," 15 September 2011.

<sup>276</sup> *Loc. cit.*

Fungsi dibentuknya Tim Seleksi dimaksudkan untuk membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada DPR. Calon anggota KPU yang ditetapkan oleh Tim Seleksi sebanyak 14 orang, untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Kemudian oleh Presiden, ke-14 nama calon anggota KPU tersebut diajukan kepada DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. Setelah DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan, dipilih tujuh orang peringkat teratas dari 14 orang yang diusulkan oleh Presiden. Ke-7 orang anggota KPU terpilih selanjutnya ditetapkan oleh Presiden melalui keputusan Presiden.

Sementara itu, proses rekrutmen di tingkat KPU Provinsi dilakukan oleh KPU dengan membentuk Tim Seleksi di setiap provinsi. Jumlah anggota Tim Seleksi anggota KPU Provinsi yaitu lima orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas atau melalui kerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Setelah Tim Seleksi melaksanakan tahapan kegiatan penyeleksian calon anggota KPU Provinsi, Tim seleksi mengajukan 10 nama calon anggota KPU Provinsi hasil seleksi kepada KPU. Selanjutnya, oleh KPU terhadap 10 orang calon tersebut dilakukan uji kelayakan dan kepatutan, kemudian dipilih lima orang peringkat teratas untuk ditetapkan menjadi anggota KPU Provinsi melalui Keputusan KPU.

Jabaran tentang pola rekrutmen anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota di atas, menunjukkan bahwa Pemerintah dan DPR selaku institusi yang berwenang untuk membentuk undang-undang penyelenggara pemilu menunjukkan keinginan untuk dapat terwujudnya penyelenggara pemilu

yang independen dan berintegritas. Pada agenda perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, salah satu yang menjadi agenda dalam perubahan tersebut yaitu pemilihan metode yang tepat dalam proses seleksi. Materi-materi tentang kepemiluan menjadi bagian dari penilaian bagi calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk lulus ketahap seleksi selanjutnya.

**c. Tugas dan wewenang Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota**

Lembaga Pemilihan Umum, yaitu KPU memiliki wewenang, kewajiban, serta tugas antara lain mengendalikan semua tahapan yang ada dalam penyelenggaraan pemilu, baik di DPR, DPD maupun DPRD, Pemilu Presiden serta wakil presiden dan pemilu Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah, juga menyelenggarakan dan mengkoordinasikan pemilu. Berkaitan dengan hal tersebut, hadirnya kesekretariatan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memiliki peran untuk membantu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota agar segala tujuan maupun target dapat tercapai dengan maksimal.

Berdasarkan Keputusan KPU Nomor 622 Tahun 2003, Sekretariat Jenderal KPU, menyelenggarakan fungsi diantaranya, penyusunan program dan anggaran Pemilu; pemberian pelayanan teknis pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu; pemberian pelayanan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan; perumusan dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, bantuan hukum serta penyelesaian masalah dan sengketa hukum; pelayanan pemberian informasi pemilu, partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan hubungan masyarakat bagi keperluan pemilihan umum;

pengelolaan data dan informasi Pemilu; pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan pemilihan umum; penyusunan kerjasama antar lembaga; penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU.

Untuk wilayah kerja Sekretariat KPU Provinsi menurut ketentuan ini antara lain, penyusunan program dan anggaran pemilu di Provinsi; pemberian pelayanan teknis pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu di Provinsi; pemberian pelayanan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan; perumusan dan penyusunan bantuan serta penyelesaian masalah dan sengketa hukum; pemberian dan pelayanan informasi Pemilu, partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan hubungan masyarakat bagi keperluan pemilihan umum di Provinsi; pengelolaan data pemilu di Provinsi; pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan pemilihan umum; pelaksanaan kerjasama antar lembaga; penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Provinsi.

Sekretariat KPU Kabupaten/Kota mempunyai tugas melayani pelaksanaan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu di Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretariat KPU Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi penyusunan program dan anggaran pemilu di Kabupaten/Kota; pemberian pelayanan teknis pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu di Kabupaten/Kota; pemberian pelayanan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan; perumusan dan penyusunan bantuan serta penyelesaian masalah dan sengketa hukum; pemberian dan pelayanan informasi Pemilu, partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan

hubungan masyarakat bagi keperluan pemilihan umum di Kabupaten/Kota; pengelolaan data pemilu di Kabupaten/Kota; pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan pemilihan umum; pelaksanaan kerjasama antar lembaga; penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan organisasi kesekretariatan KPU pada periode 2001-2007, apabila pada periode tersebut segala tugas dan wewenang kesekretariatan KPU dituangkan di dalam sebuah keputusan KPU, sedangkan organisasi kesekretariatan KPU di periode 2007-2012 muatan terkait tugas dan wewenang kesekretariatan diatur di dalam undang-undang yang kemudian dituangkan secara terperinci ke dalam Peraturan KPU. Perbedaan tersebut tentunya menimbulkan konsekuensi hukum yang lebih tinggi, dibanding pengaturan tentang tugas dan wewenang kesekretariatan KPU hanya diatur dalam keputusan KPU.

Diketahui bahwa selain UU No. 22 Tahun 2007, tugas, wewenang, dan kewajiban kesekretariatan KPU dituangkan pula ke dalam Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2008. Peraturan tersebut menjelaskan, bahwa Sekretariat Jenderal KPU mempunyai tugas, membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan Pemilu; membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU; memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas di atas, Sekretariat Jenderal KPU menyelenggarakan fungsi, membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu; memberikan pelayanan teknis pelaksanaan Pemilu; memberikan pelayanan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, anggaran, dan perlengkapan Pemilu; membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU; memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu; membantu pelayanan pemberian informasi Pemilu, partisipasi dan hubungan masyarakat; membantu pengelolaan data dan informasi Pemilu; membantu pengelolaan logistik dan distribusi barang/jasa keperluan Pemilu; membantu penyusunan kerjasama antar lembaga; dan membantu penyusunan laporan penyelenggaraan Pemilu dan pertanggungjawaban KPU.<sup>277</sup>

Selanjutnya Sekretariat Jenderal KPU berwenang: mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU; mengadakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu; mengangkat tenaga pakar/ahli, pejabat fungsional, dan tenaga profesional berdasarkan kebutuhan atas persetujuan KPU; dan memberikan layanan administrasi, ketatausahaan, dan kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>278</sup>

Selain melaksanakan tugas dan fungsi, Sekretariat Jenderal KPU memiliki kewajiban untuk menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan, memelihara arsip dan dokumen Pemilu, dan barang inventaris KPU.<sup>279</sup> Demikian juga dengan Sekretariat KPU Provinsi yang tugas, wewenang, dan kewajibannya diatur secara

---

<sup>277</sup> Pasal 6 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

<sup>278</sup> Pasal 7 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

<sup>279</sup> Pasal 8 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

terperinci dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2008. Sekretariat KPU Provinsi mempunyai tugas diantaranya, membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU Provinsi dalam menyelenggarakan Pemilu; membantu pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Provinsi; memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Provinsi; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>280</sup>

**d. Pola Rekrutmen Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota**

Sebagai satuan organisasi pendukung tugas dan wewenang dari KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilu. Pola rekrutmen untuk pengisian jabatan struktural dan staf pegawai di lingkungan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota juga menjadi isu yang strategis dalam mewujudkan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang independen dan berintegritas.

---

<sup>280</sup> Pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

**Tabel 4.3**  
**Pola Rekrutmen Jajaran Kesekretariatan KPU Berdasarkan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu**

<b>Instrumen Pemanding</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2007</b>	<b>UU No. 15 Tahun 2011</b>
Pola rekrutmen Sekretaris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal dipilih oleh KPU dari masing-masing tiga orang calon yang diajukan oleh pemerintah</li> <li>• Sekretaris KPU Provinsi dipilih oleh KPU Provinsi dari tiga calon yang diajukan oleh Gubernur.</li> <li>• Sekretaris KPU Kabupaten/Kota dipilih oleh KPU Kabupaten/Kota dari tiga calon yang diajukan Bupati/Walikota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diusulkan oleh KPU masing-masing sebanyak tiga orang kepada Presiden, namun KPU harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah</li> <li>• Calon sekretaris KPU Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi sebanyak tiga orang kepada gubernur, dengan berkonsultasi terlebih dahulu kepada gubernur</li> <li>• Calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota sebanyak tiga orang kepada bupati/walikota, pengusulan harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan bupati/walikota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon Sekretaris Jenderal KPU diusulkan oleh KPU sebanyak tiga orang kepada Presiden, yang didahuluidengan berkonsultasi kepada Pemerintah, kemudian Presiden memilih satu orang Sekretaris Jenderal KPU dari calon yang diajukan oleh KPU</li> <li>• Calon sekretaris KPU Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Sekretaris Jenderal KPU sebanyak tiga orang setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah. Kemudian Sekretaris Jenderal KPU memilih satu orang sekretaris KPU Provinsi dari tiga orang calon.</li> <li>• Calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Sekretaris Jenderal KPU sebanyak tiga orang setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah.</li> </ul>



<b>Instrumen Pemanding</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 22 Tahun 2007</b>	<b>UU No. 15 Tahun 2011</b>
			Kemudian Sekretaris Jenderal KPU memilih satu orang sekretaris KPU Kabupaten/Kota dari tiga orang calon.
Dasar Penetapan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretaris Jenderal KPU ditetapkan melalui Keputusan Presiden</li> <li>• Sekretaris KPU Provinsi ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU</li> <li>• Sekretaris KPU Kabupaten/ Kota ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretaris Jenderal KPU ditetapkan dengan keputusan Presiden</li> <li>• Sekretaris KPU Provinsi ditetapkan oleh gubernur</li> <li>• Sekretaris KPU Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh bupati/walikota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretaris Jenderal KPU ditetapkan dengan Keputusan Presiden</li> <li>• Sekretaris KPU Provinsi ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal KPU</li> <li>• Sekretaris KPU Kabupaten/ Kota ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU</li> </ul>
Rekrutmen Pegawai	Pegawai sekretariat merupakan PNS dari lingkungan departemen dalam negeri	Pegawai Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota adalah pegawai negeri sipil dan tenaga profesional	Pegawai sekretariat direkrut oleh KPU sendiri.

Sumber: data diolah pribadi

Tabel di atas, menunjukkan bahwa dalam ketentuan/regulasi yang memuat tentang pola rekrutmen sekretaris pada tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota sangat bergantung pada *good will* (niat baik) dari kepala daerah. Hal ini tentunya akan menimbulkan loyalitas ganda. Secara psikologis, seorang sekretaris tentunya belum bisa melepaskan kepatuhan/loyalitasnya dari yang mengangkat (kepala daerah). Hal tersebut menimbulkan persoalan terhadap integritas sekretariat KPU. Untuk mengatasi hal tersebut, KPU mengeluarkan kebijakan untuk melakukan perekrutan secara mandiri, mulai dari tingkat sekretariat jenderal, hingga jajaran kepala sekretariat KPU di daerah. Hal ini sangat penting, mengingat sektor pekerjaan yang dibebankan kepada para pegawai sekretariat merupakan bidang kepemiluan, maka sudah sewajarnya sekretariat KPU harus diisi oleh pegawai yang memahami tentang kepemiluan.

Dalam melakukan pola rekrutmen, KPU menerapkan sistem merit (*merit system*). Penerapan sistem merit (*merit system*) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku. Sistem ini digunakan oleh KPU untuk mengisi jabatan Sekretaris Jenderal KPU yang semula tidak patuh ketika KPU sedang dihadapkan persoalan verifikasi partai politik. Ketidapatuhan tersebut direspon positif oleh DKPP dengan

menjatuhkan sanksi dan dikembalikannya Sekretaris Jenderal KPU ke instansi asalnya.

Belajar dari pengalaman, KPU tidak ingin peristiwa pembangkangan tersebut terulang. KPU kemudian secara terbuka membentuk tim seleksi calon sekretaris jenderal KPU. Penerapan pola rekrutmen yang demikian, kemudian mulai diterapkan oleh KPU untuk merekrut jajarannya ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pola rekrutmen yang demikian akan lebih efektif untuk mencegah munculnya loyalitas ganda di jajaran kesekretariatan KPU. Dengan pola ini, para pejabat struktural tidak perlu merasa mempunyai hutang budi kepada yang merekomendasikan/mengusulkan.

## **2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Diketahui bahwa kelembagaan Pengawas Pemilu berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2003 terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, yang kemudian diatur secara rinci dalam Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 tentang Panitia Pengawas Pemilihan Umum. Secara struktur antara KPU dengan Pengawas pemilu terpisah, namun dalam tata hubungan kerja Panwas pemilu masih harus bertanggung jawab kepada KPU. Pemisahan untuk kedua lembaga tersebut hanya sebatas struktur organisasi saja, tidak sampai pada terputusnya tata hubungan kerja.

Sama halnya pada masa Orde Baru, pengawas Pemilu selalu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari penyelenggara Pemilu (PPI). Posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan pemilu tidak jelas. Karena

pada satu sisi, Panwaslak bertugas untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu, namun di sisi lain, Panwaslak harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya, dalam hal ini Panwaslak Pemilu Pusat bertanggungjawab kepada Ketua PPI, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah I bertanggung jawab kepada Ketua PPD I, Ketua Panwaslak Pemilu Daerah II bertanggung jawab kepada Ketua PPD II dan Panwaslak Pemilu Kecamatan bertanggungjawab kepada Ketua PPS. Dapat disimpulkan, format Panwaslak yang demikian merupakan subordinat dari panitia pelaksana Pemilu.<sup>281</sup>

Kelembagaan Panwas Pemilu dengan KPU benar-benar terpisah pasca munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010. Menurut Mahkamah, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota Pengawas Pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota Pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas.

Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang LUBER dan JURDIL sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh

---

<sup>281</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum.

UUD 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi sifat mandiri sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi dengan adanya perselisihan antara KPU dan Bawaslu tersebut, menyebabkan pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum,

Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Mahkamah berpandangan bahwa demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilu pada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan pemilu, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilu berjalan sesuai dengan asas *luber dan jurdil* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing.

**a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota**

Ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 menentukan bahwa, tugas Bawaslu adalah mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu yaitu mulai dari persiapan penyelenggaraan Pemilu, pelaksanaan tahapan Pemilu, pengelolaan dan perawatan dokumen/arsip, memantau pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran

pidana Pemilu, mengawasi pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu, melakukan evaluasi pengawasan Pemilu, hingga melakukan penyusunan laporan hasil pengawasan.

Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Bawaslu juga diberi wewenang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang, menyelesaikan sengketa Pemilu, membentuk, mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi.

Kewajiban Bawaslu yaitu bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan, dan melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi meliputi, mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi mulai dari pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap, pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pencalonan gubernur, proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan calon gubernur, penetapan calon gubernur, pelaksanaan kampanye, pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya, pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu, pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya, proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi, pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan, hingga proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan pemilihan gubernur; mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan ANRI, menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti; meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi, mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung, mengawasi pelaksanaan sosialisasi

penyelenggaraan Pemilu, melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan di atas, Bawaslu Provinsi juga dapat memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran yang dilakukan penyelenggara maupun peserta pemilu dan memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Bawaslu Provinsi berkewajiban, yaitu bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan, menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi; dan melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 yaitu mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan, menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan



perundang-undangan mengenai Pemilihan; menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana; menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti; meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota; mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung; mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Panwaslu Kabupaten/Kota memiliki kewajiban, diantaranya bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan, menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan

Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan, menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilihan, dan melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Uraian tugas dan wewenang Bawaslu di atas menunjukkan adanya perkembangan pada penguatan kelembagaan Bawaslu dan jajarannya. Sebagai contoh salah satu kewenangan yang menunjukkan adanya peningkatan atas penguatan lembaga yaitu dapat menggelar sidang untuk perkara pelanggaran administrasi pemilu tingkat pertama. Ini merupakan kewenangan yang luar biasa untuk sebuah lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan. Sebenarnya kurang tepat, sebagai sebuah lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan, namun juga diberi kewenangan untuk dapat menggelar sidang adjudikasi. Menurut penulis, hal tersebut merupakan sebuah perpaduan kewenangan yang kurang tepat. Seharusnya pengawasan akan lebih sinergis dipadukan dengan kewenangan penuntutan.

#### **b. Pola Rekrutmen Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota**

Ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa anggota Bawaslu sebanyak lima orang, Bawaslu Provinsi tiga, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak tiga orang anggota.<sup>282</sup> Mekanisme pengisian keanggotaan Bawaslu pada periode 2012-2017 tidak berbeda dengan pengisian keanggotaan KPU, karena Tim seleksi yang dibentuk Presiden untuk

---

<sup>282</sup> Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

menyeleksi anggota KPU disaat yang bersamaan juga menyeleksi anggota Bawaslu. Metode yang digunakan pun sama, yaitu melalui *open recruitment* yang diumumkan melalui media cetak dan media elektronik nasional.

Dalam melaksanakan tugasnya, tim seleksi dapat dibantu oleh lembaga yang memiliki kompetensi pada bidang yang diperlukan. Bagi bakal calon anggota Bawaslu yang lulus penelitian administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan dan tes psikologi, Tim seleksi akan menetapkan 10 nama calon anggota Bawaslu melalui keputusan rapat pleno untuk diusulkan kepada Presiden. Terhadap 10 nama calon anggota Bawaslu, oleh Presiden diajukan kepada DPR untuk mengikuti tes kepatutan dan kelayakan. Hasil dari uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan oleh DPR yaitu menetapkan lima orang calon anggota Bawaslu peringkat teratas dari 10 nama calon. Calon anggota Bawaslu yang terpilih, kemudian diajukan DPR kepada Presiden untuk ditetapkan menjadi anggota Bawaslu melalui Keputusan Presiden.

Pada tingkat provinsi, seleksi calon anggota Bawaslu Provinsi berada di bawah kendali Bawaslu. Berdasarkan ketentuan Pasal 92 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011, Bawaslu diberi wewenang untuk membentuk tim seleksi anggota Bawaslu Provinsi. Tim seleksi ini terdiri dari lima orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, professional, dan masyarakat. Tim seleksi ini yang nantinya akan melaksanakan tahapan kegiatan seleksi calon anggota Bawaslu Provinsi. Pada tahap awal kegiatan yaitu Tim seleksi mengumumkan pendaftaran untuk calon anggota Bawaslu Provinsi media massa cetak harian dan media massa elektronik lokal. Bagi bakal calon anggota Bawaslu Provinsi yang lulus penelitian

administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan dan psikologi, kemudian nama-nama bakal calon anggota Bawaslu Provinsi diumumkan. Hal ini dilakukan untuk mendapat respon dari masyarakat. Respon masyarakat akan digunakan sebagai bahan klarifikasi, disamping itu akan dilakukan wawancara terkait penyelenggaraan pemilu. Wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu sangat penting untuk mengetahui apakah calon tersebut *capable* dalam bidang kepemiluan. Selanjutnya Tim seleksi akan menetapkan enam nama calon anggota Bawaslu Provinsi untuk disampaikan kepada Bawaslu. Kemudian Bawaslu menetapkan tiga nama calon anggota Bawaslu Provinsi berdasarkan hasil uji kepatutan dan kelayakan.

Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Bawaslu Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu (PAW) Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam, PPL dan PPLN merupakan dasar yuridis pengisian anggota Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam peraturan ini disebutkan, bahwa untuk membentuk Panwaslu Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi terlebih dahulu membentuk Tim seleksi.

Tim seleksi ini yang nantinya akan melakukan serangkaian tahapan kegiatan penyeleksian calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, diawali dengan mengumumkan pendaftaran untuk calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota media massa cetak harian dan media massa elektronik lokal dan dapat dilakukan di perguruan tinggi, lembaga pers, dan/atau tempat lainnya yang dipandang perlu. Bagi bakal calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota yang lulus penelitian

administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan dan psikologi, kemudian nama-nama bakal calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diumumkan. Hal ini dilakukan untuk mendapat tanggapan dan masukan dari masyarakat. Kegiatan berikutnya yaitu pemeriksaan atas masukan dan tanggapan dari masyarakat yang dilanjutkan dengan wawancara menyangkut penyelenggaraan pemilu dan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat.

Proses selanjutnya, Tim seleksi akan menetapkan enam nama calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk disampaikan kepada Bawaslu Provinsi. Kemudian Bawaslu Provinsi menetapkan tiga nama calon anggota Bawaslu Provinsi berdasarkan hasil uji kepatutan dan kelayakan.

Mencermati proses rekrutmen anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan panwaslu Kabupaten/Kota pada periode sekarang menjadi lebih *fair* dibandingkan dengan pola rekrutmen anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota pada periode sebelumnya. Pola rekrutmen keanggotaan pengawas Pemilu versi UU No. 22 Tahun 2007 melibatkan unsur KPU dalam proses rekrutmen. Pada tingkat pusat, calon anggota Bawaslu diseleksi oleh KPU sendiri, kemudian hasil seleksi tersebut diusulkan kepada DPR untuk dilakukan *fit and proper test*. Hal ini terjadi secara berjenjang.

Mekanisme yang demikian ini dinilai kurang tepat, mengingat KPU yang merupakan salah satu subjek pengawasan Bawaslu justru menjadi pihak yang melakukan seleksi keanggotaan Bawaslu. Ketidaktepatan metode pengisian keanggotaan Bawaslu tersebut menjadi hambatan pada proses pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan Bawaslu dikemudian harinya. Secara kelembagaan,

independensi lembaga pengawas pemilu menjadi terganggu. Dampaknya, KPU menjadi lembaga yang *superbody* dan lembaga pengawas pemilu seperti Bawaslu akan kurang berfungsi. Kondisi tersebut yang melatarbelakangi para anggota Bawaslu untuk melakukan pengujian UU No. 22 Tahun 2007 terhadap Pasal 22E UUD 1945.

Bahwa yang menjadi alasan pemohon dalam perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 yaitu berkaitan dengan pola rekrutmen keanggotaan Panwaslu Provinsi dan jajaran dibawahnya. Dalam penentuan calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi dalam jumlah tertentu untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Pasal 93 undang-undang *a quo*.

Hal serupa juga dilakukan terhadap anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Penentuan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang *a quo*. Sedangkan penentuan calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk dipilih dan ditetapkan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 95 undang-undang *a quo*.<sup>283</sup>

Atas permohonan tersebut, majelis hakim Mahkamah Konstitusi di dalam putusannya berpendapat, bahwa fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilakukan oleh KPU saja, akan tetapi termasuk juga di dalamnya lembaga

---

<sup>283</sup> Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010.

pengawas yang dilakukan oleh Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pendapat Mahkamah tersebut merupakan hasil penafsiran terkait frasa “suatu komisi pemilihan umum”, bahwa Bawaslu juga termasuk sebagai lembaga yang dimaksud dalam frasa tersebut. Tidak ada penyebutan nama lembaga secara konkrit, hal ini dimungkinkan hadirnya lembaga-lembaga lain sebagai pendukung dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu, yang dalam hal ini tidak hanya KPU saja namun juga melibatkan Bawaslu.

Bahwa untuk menjamin kemandirian lembaga pengawas Pemilu, di samping adanya jaminan Undang-Undang dan penegasan tugas dan wewenangnya yang jelas juga harus ditunjukkan oleh anggota-anggotanya yang memiliki kemandirian. Salah satu jaminan kemandirian anggota lembaga pengawas Pemilu ini adalah mekanisme rekrutmen anggota pengawas Pemilu.<sup>284</sup> Atas pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal-pasal yang terkait dengan proses rekrutmen anggota panwaslu inkonstitusional atau bertentangan dengan undang-undang dasar. Melalui tabel di bawah ini, kita dapat melihat perkembangan pola rekrutmen pengawas Pemilu yang terus mengalami penguatan.

---

<sup>284</sup> *Loc. cit.*

**Tabel 4.4**  
**Persyaratan dan Prosedur Pengangkatan Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota**

No.	Lembaga	Persyaratan Dan Prosedur Pengangkatan		
		UU No.12 Tahun 2003	UU No.22 Tahun 2007	UU No.15 Tahun 2011
1.	Pengawas Pemilu/Bawaslu	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Syarat anggota Panwaslu diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</li> <li>✓ Dibentuk oleh KPU yang keanggotaannya berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers;</li> <li>✓ KPU menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan secara tertulis dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</li> <li>✓ tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih.</li> <li>✓ Presiden membentuk keanggotaan tim seleksi yang berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan;</li> <li>✓ Tim seleksi membantu Presiden</li> </ul>



		<p>untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ KPU mengumumkan pendaftaran calon anggota Panwas Pemilu yang berasal dari kalangan perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers;</li> <li>✓ Penetapan Anggota Panwas Pemilu dilakukan berdasarkan hasil pemungutan suara terbanyak para Anggota KPU dan bersifat final</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ KPU membentuk Tim Seleksi calon anggota Bawaslu</li> <li>✓ Tim Seleksi berjumlah 5 (lima) orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir;</li> <li>✓ KPU menetapkan 15 (lima belas) nama calon atau 3 (tiga) kali jumlah anggota Bawaslu untuk selanjutnya diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;</li> <li>✓ Pengesahan anggota Bawaslu terpilih ditetapkan dengan keputusan Presiden;</li> </ul>	<p>untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>
2.	Bawaslu Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Syarat anggota Panwaslu Provinsi diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</li> <li>✓ orang unsur kepolisian negara, unsur kejaksaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</li> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan</li> </ul>

		<p>unsur perguruan tinggi, unsur tokoh masyarakat dan unsur pers;</p> <p>✓ Panwas Pemilu menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Daerah dan Kepala Kejaksaan Tinggi untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu Provinsi;</p>	<p>Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan</p>	<p>politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih</p> <p>✓ Bawaslu membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota Bawaslu Provinsi pada setiap provinsi;</p> <p>✓ Tim seleksi mengajukan 6 (enam) nama calon anggota Bawaslu Provinsi hasil seleksi kepada Bawaslu;</p> <p>✓ Bawaslu melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon anggota Bawaslu Provinsi;</p> <p>✓ Bawaslu menetapkan 3 (tiga) calon anggota Bawaslu Provinsi peringkat teratas dari 6 (enam) calon sebagai anggota Bawaslu Provinsi terpilih dan ditetapkan dengan Keputusan Bawaslu</p>
3.	<p>Panwaslu Kab/Kota</p>	<p>✓ Syarat anggota Panwaslu kabupaten/kota diantaranya bersikap netral, tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik</p>	<p>Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada</p>	<p>✓ mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ unsur kepolisian negara, unsur kejaksaan unsur perguruan tinggi, unsur tokoh masyarakat dan unsur pers;</li> <li>✓ Panwas Pemilu Provinsi menyampaikan permintaan kepada Kepala Kepolisian Resor dan Kepala Kejaksaan Negeri untuk menunjuk pejabat yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh KPU untuk menjadi Anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Panwaslu Provinsi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih</li> <li>✓ Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota diseleksi dan ditetapkan oleh Bawaslu Provinsi;</li> </ul>
--	--	--	--	---

**c. Tugas dan Wewenang Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, dan Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota**

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 menjadi landasan yuridis terkait uraian tugas dan wewenang Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan ini, disebutkan bahwa Sekretariat Jenderal Bawaslu memiliki tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Bawaslu.<sup>285</sup> Selanjutnya dalam melaksanakan tugasnya, Sekretariat Jenderal Bawaslu mempunyai wewenang untuk menyusun rencana strategis, program kerja, dan anggaran Bawaslu, menetapkan tata cara pengelolaan organisasi dan tata kerja, sumber daya manusia, keuangan, serta barang milik negara, mengangkat dan memberhentikan pejabat struktural dan fungsional, serta tenaga ahli berdasarkan kebutuhan, dan menandatangani perjanjian kerjasama.<sup>286</sup>

Sama halnya dengan Sekretariat Jenderal Bawaslu, tugas Sekretariat Bawaslu Provinsi yaitu terkait dengan dukungan administratif dan teknis operasional Bawaslu Provinsi.<sup>287</sup> Sedangkan wewenang yang diberikan berdasarkan ketentuan ini meliputi menyusun dan menetapkan program kerja dan anggaran Bawaslu Provinsi; menetapkan tata kerja, sumber daya manusia, mengelola keuangan, dan barang milik negara; menandatangani perjanjian kerjasama; mengangkat dan memberhentikan Kepala Sekretariat Panwaslu

---

<sup>285</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2012.

<sup>286</sup> Pasal 5 Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2012.

<sup>287</sup> Pasal 7 Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2012.

Kabupaten/Kota atas nama Sekretaris Jenderal; mengoordinasikan penyusunan program kerja dan anggaran Panwaslu Kabupaten/Kota.<sup>288</sup>

Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota mempunyai tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Panwaslu Kabupaten/Kota. Wewenang Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota meliputi, menyusun program kerja dan anggaran Panwaslu Kabupaten/Kota; dan melaksanakan tata kerja, mengelola sumber daya manusia, keuangan, dan barang milik negara.

**d. Pola Rekrutmen Sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi, dan Sekretariat Panwaslu Kab./Kota**

Bahwa untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang Bawaslu, maka dibentuklah Sekretariat Jenderal Bawaslu yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal Bawaslu. Pengisian jabatan untuk Sekretariat Jenderal Bawaslu menurut Pasal 106 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yaitu Calon Sekretaris Jenderal Bawaslu diusulkan oleh Bawaslu kepada Presiden sebanyak tiga orang. Dalam hal pengusulan calon Sekretaris Jenderal, Bawaslu harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah. Kemudian Presiden memilih satu orang Sekretaris Jenderal Bawaslu dari tiga orang calon untuk selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Sedangkan untuk jajaran di bawahnya yaitu Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam rangka mendukung kelancaran tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, maka dibentuk sekretariat Bawaslu Provinsi, dan sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota. Sekretariat Bawaslu

---

<sup>288</sup> Pasal 9 Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2012.

Provinsi dan sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota dipimpin oleh kepala sekretariat. Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota merupakan pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengisian jabatan Kepala Sekretaris Bawaslu Provinsi diatur di dalam Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengangkatan, Pemberhentian, dan Pemindahan Kepala Sekretariat dan Pegawai Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan. Ketua Bawaslu Provinsi dapat mengusulkan paling sedikit dua nama calon Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi kepada Sekretaris Jenderal Bawaslu setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Gubernur.<sup>289</sup>

Sedangkan untuk pengisian jabatan Kepala Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota. Ketua Panwaslu Kabupaten/Kota mengusulkan paling sedikit dua nama calon Kepala Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota kepada Kepala Sekretariat Bawaslu Provinsi setelah konsultasi terlebih dahulu dengan Bupati/Walikota.<sup>290</sup>

### **3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)**

Dalam batang tubuh UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menempatkan DKPP sebagai lembaga yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. Berbeda dengan Dewan Kehormatan yang ada sebelumnya (DK KPU). UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengatur tentang keberadaan DK KPU berlaku hanya terhadap internal KPU, dengan tugas

---

<sup>289</sup> Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013.

<sup>290</sup> Pasal 11 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013.

dan fungsi mengawasi perilaku dan Kode Etik penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU Pusat hingga KPU Provinsi. DK KPU pun bersifat *ad hoc*, sehingga DK KPU hanya dapat dibentuk ketika ada kasus pelanggaran Kode Etik oleh KPU.

Secara kelembagaan, DKPP dibentuk sebagai lembaga yang khusus menangani dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Ketentuan Pasal 110 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menjelaskan bahwa DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Lingkup kewenangan yang dimiliki DKPP lebih besar dan luas dari pada DK KPU. Hal ini untuk memastikan para penyelenggara Pemilu tetap terjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitasnya, maka DKPP dalam melaksanakan tugasnya menitikberatkan padapelaksanaan asas-asas penyelenggara Pemilu, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2011, meliputi asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

#### **a. Tugas dan Wewenang DKPP**

Inti dari dibentuknya DK KPU dan DKPP adalah untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas dari penyelenggara Pemilu. *Global Commission on Election, Democracy, and Security* yang dipimpin Kofi Annan menawarkan parameter lain untuk pemilu demokratis, yaitu integritas pemilu,

dalam laporan *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Komisi ini mengajukan tiga indikator Pemilu berintegritas.<sup>291</sup> Pertama, pemilu berdasarkan prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku umum dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kedua, persiapan dan pelaksanaannya profesional, imparial, dan transparan. Ketiga, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus pemilu.

Pasal 111 UU No. 15 Tahun 2011, tugas DKPP meliputi:

menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;  
melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;  
menetapkan putusan; dan  
menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Sedangkan wewenang yang diberikan kepada DKPP terkait dengan tugas yang diemban, diantaranya:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;  
dan
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

---

<sup>291</sup> Ramlan Surbakti, "Pemilu Berintegritas dan Adil," dalam - <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4722/Pemilu-Berintegritas-dan-Adil-oleh-Ramlan-Surbakti>, diakses pada 18 Mei 2016.



## **b. Pola Rekrutmen Anggota DKPP**

Sesuai dengan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP beranggota tujuh orang, yakni satu orang unsur Komisi Pemilihan Umum (KPU), satu orang unsur Bawaslu, dan lima orang tokoh masyarakat. Dari unsur masyarakat, Presiden mengusulkan dua orang, sedangkan DPR mendapat jatah mengusulkan tiga orang.<sup>292</sup> Hal berbeda ditunjukkan oleh DPR dan Pemerintah dalam melakukan rekrutmen anggota DKPP. Jika rekrutmen anggota KPU dan Bawaslu harus melalui serangkaian tes yang panjang, maka untuk lima calon anggota DKPP dilakukan dengan sistem pencarian orang.<sup>293</sup>

Pola rekrutmen anggota DKPP yang demikian tentunya dilakukan tidak secara terbuka, namun DPR dan Pemerintah akan melakukan penjarangan sendiri siapa yang nantinya akan mengisi keanggotaan DKPP dengan memperhatikan kriteria yang telah ditentukan. Berbicara mengenai kriteria untuk mengisi lima anggota DKPP tersebut, ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 terkait syarat untuk menjadi anggota DKPP tidak diatur. Pola rekrutmen yang demikian tentunya rentan terhadap hal-hal yang dapat mempengaruhi independensi dan integritas anggota DKPP, karena tidak melibatkan partisipasi masyarakat untuk memberikan tanggapan sebagai perwujudan kontrol sosial.

Hal yang sama yaitu terkait dengan pola rekrutmen anggota Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Pengisian keanggotaan DK KPU pada

---

<sup>292</sup> Pasal 109 ayat (6) UU No. 15 Tahun 2011.

<sup>293</sup> Ganjar Pranowo dalam majalah Tempo mengatakan, bahwa untuk mendapatkan tiga nama itu komisi melakukan sistem pencarian orang. Dengan sistem ini, komisi tidak membuka pendaftaran secara terbuka. Setiap fraksi diperkenankan mengusulkan tiga kandidat. "Nantinya setiap nama dari fraksi akan dimusyawarahkan, kami berharap penentuan berjalan cepat dan terpilih secara aklamasi. Harian Online Tempo, "DPR Godok Tiga Nama Calon Anggota DKPP," Senin, 28 Mei 2012, <https://nasional.tempo.co/read/news/2012/05/28/078406612/dpr-godok-tiga-nama-calon-anggota-dkpp>, diakses pada 6 April 2016.

penyelenggaraan Pemilu 2004 dan 2009 tergolong sama. Mengingat DK KPU di dua periode tersebut merupakan lembaga *ad hoc* yang dibentuk oleh KPU terdiri dari unsur KPU 3 (dua) orang dan unsur bukan KPU dua orang.<sup>294</sup> Komposisi DK KPU yang lebih didominasi oleh KPU membuat terhambatnya proses penanganan pelanggaran kode etik. Faktanya banyak rekomendasi Bawaslu terkait adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh oknum KPU tidak mendapat tanggapan/tidak ada tindak lanjutnya.

Hal tersebut akan mempersulit ditegakkan asas penyelenggara Pemilu yang berkaitan dengan asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum dan akuntabilitas. Hal ini juga mengakibatkan, tidak adanya kepastian hukum yang adil bagi pengawas Pemilu yang bertugas mengawal proses penyelenggaraan Pemilu, dan bagi masyarakat pemilih Indonesia yang berhak atas penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan demokratis yang diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu yang berintegritas, kredibel, akuntabel, dan profesional.

### **c. Sekretariat DKPP**

Berbicara mengenai sekretariat DKPP, UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu mengamanatkan, dalam melaksanakan tugasnya, DKPP dibantu oleh sekretariat yang melekat pada Sekretariat Jenderal Bawaslu.<sup>295</sup> Sekretariat DKPP adalah aparatur pemerintah yang di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Ketua DKPP.

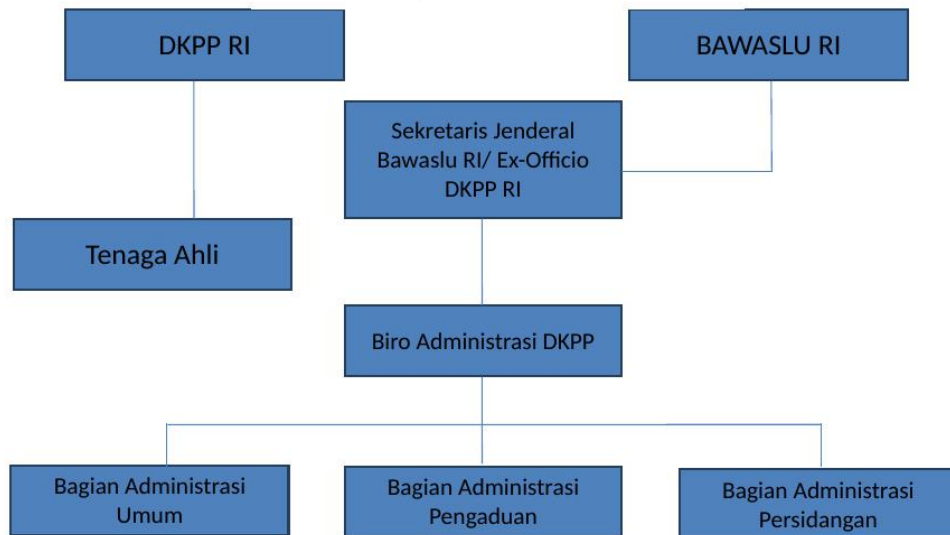
---

<sup>294</sup> Pasal 102 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 5 tahun 2008.

<sup>295</sup> Pasal 115 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.

Sekretariat DKPP mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada DKPP. Implementasi ketentuan yang menyebutkan bahwa DKPP dibantu oleh sekretariat yang melekat pada Sekretariat Jenderal Bawaslu, dapat dikonstruksikan bahwa sekretariat DKPP ini dipimpin oleh Sekretaris DKPP yang jabatannya melekat/*ex-officio*. *Ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.<sup>296</sup> Secara umum memang kurang lazim, satu sekretariat jenderal harus melayani dua lembaga sekaligus, namun dalam hal ini justru diatur di dalam undang-undang. Bahkan di dalam UU No. 15 Tahun 2011 tidak memberikan kejelasan terkait tegang waktu sampai kapan Sekretariat DKPP harus melekat dengan Sekretariat Jenderal Bawaslu.

**Ragaan 4.1**  
**Struktur Organisasi Sekretariat DKPP**



Sumber : diolah kembali dari Sekretariat Jenderal Bawaslu RI

<sup>296</sup> Pasal 1 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011.

Berdasarkan ragaan di atas, melekatnya sekretariat DKPP dengan Sekretariat Jenderal Bawaslu tentunya akan menjadi persoalan apabila dikaitkan dengan jaminan kemandirian lembaga. Munculnya loyalitas ganda di dalam tubuh kesekretariatan DKPP tidak dapat dihindari, maka ketentuan Pasal 115 UU No. 15 Tahun 2011 perlu dikaji ulang. Selain itu, kedepannya DKPP perlu diadakan sebuah kepaniteraan, mengingat DKPP apabila dilihat dari produk hukum yang dihasilkan termasuk dalam lembaga peradilan yang khusus menangani dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sejak DKPP berdiri, bagian persidangan masih menjadi satu dengan bagian administrasi.

### **C. Peran Penyelenggara Pemilu dalam Mewujudkan Pemilu yang Menjamin Demokrasi Substansial**

Pemilu merupakan salah satu instrumen demokrasi, sehingga arah pembangunan nasional juga memberikan perhatian khusus untuk memperkuat pilar-pilar demokrasi, sedangkan pilar-pilar demokrasi salah satunya adalah menguatkan lembaga demokrasi<sup>297</sup> dan KPU merupakan salah satu lembaga demokrasi, karena menjalankan proses demokrasi dalam bidang pemilu.

---

<sup>297</sup> Pilar-pilar demokrasi itu terdiri dari (1) Meningkatkan kapasitas lembaga demokrasi, (2) memperkuat hubungan konstruktif antar lembaga penyelenggara negara, (3) meningkatkan hak-hak politik rakyat melalui pendidikan, (4) meningkatkan kapasitas dan peran masyarakat sipil agar signifikan dan independen dalam mendukung konsolidasi demokrasi, (5) Meningkatkan peran parpol yang lebih aspiratif dan komunikatif dalam mendukung konsolidasi demokrasi, (6) meningkatkan peran otonomi daerah yang lebih mendukung konsolidasi demokrasi, (7) meningkatnya efektivitas komunikasi publik melalui pendayagunaan kelembagaan komunikasi dan informasi dalam desiminasi informasi dan penyebaran informasi publik, serta pengembangan SDM bidang komunikasi dan informasi, dan (8) meningkatnya ketersediaan dan keterjangkauan informasi publik melalui penyediaan informasi publik yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan, serta pelaksanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan terkait. Bdk. Achmad Fachrudin. *Jalan Terjal Menuju Pemilu 2014: Mengawasi Pemilu, Memperkuat Demokrasi* (Jakarta: Penerbit Gramedia Utama Publishindo, 2013), hal. 29.

Mayoritas negara-negara di dunia yang menganut paham demokrasi dan salah satu perwujudannya adalah Pemilu.<sup>298</sup>

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara didunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Beberapa pemikir memang menyakini, bahwa Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi, karena ada sangkut pautnya dengan kedaulatan rakyat, sehingga Pemilu itu mempunyai fungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Demikian pula Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang menterjemahkan Pemilu sebagai hak asasi bagi warga negara.

“Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>299</sup>

Sedangkan untuk menyokong agar cita-cita itu terwujud maka harus ada instrumen dalam membuat kebijakan-kebijakan. Instrumen tersebut adalah hukum nasional yang mempertimbangkan juga kaidah-kaidah perjanjian internasional yang berkaitan dengan penguatan itu, instrumen-instrumen ini adalah sebagai berikut:<sup>300</sup>

a. Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948;

---

<sup>298</sup> Hanya sejumlah kecil saja negara yang tidak menjalankan pemilu seperti Berunai Darussalam dan sejumlah negara monarki di Timur Tengah. Bahkan sistem pemerintan komunisme, sebelum mereka runtuh mengadakan pemilu; meskipun lebih merupakan formalitas politik. Lihat Eep Saefullah Fatah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997), hal. 14.

<sup>299</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana.2011), hal. 331.

<sup>300</sup> Tim Penyusun IDEA, *Op. cit.*, hal 7-8.

- b. Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960;
- c. Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi;
- d. Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE);
- e. Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia;
- f. Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan
- g. Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Tentu instrumen-instrumen di atas tidak serta merta langsung dijadikan acua secara sepenuhnya namun juga melalui kajian mendalam sesuai dengan budaya negara Indonesia. Tetapi tidak baik ketika mengabaikan traktat atau perjanjian yang telah dibuat di negara-negara internasional, karena sebagai negara, tentu Indonesia juga harus bisa menjaga komunikasi dengan negara lainnya, sehingga tidak berdiri sendiri.

Bagaimanapun juga, panduan-panduan hukum internasional juga penting untuk membuat panduan-pandua di Indonesia, karena hukum nasional pada umumnya akan membantu memajukan, dan mendukung, standar-standar internasional di atas. Apabila kerangka hukum suatu negara sedang dikaji dan negara itu adalah penandatangan suatu perjanjian atau konvensi internasional, maka ketentuan dari perjanjian atau konvensi yang menyertakan standar Pemilu secara langsung berlaku dan mungkin juga memiliki status hukum atau bahkan konstitusional di dalamnya. Instrumen-instrumen PBB lainnya yang tidak melibatkan suatu negara, atau yang tidak punya daya pengikat yang kuat, dapat

dianggap menyodorkan standar-standar Pemilu yang memiliki daya bujuk yang kuat bagi negara itu.<sup>301</sup>

Untuk menjalankan Pemilu yang baik, memang harus ada perencanaan yang sistematis dan mempunyai payung hukum yang kuat. Sehingga bisa bisa juga dirasionalkan dan dipertanggungjawabkan. Sedangkan untuk memberikan acuan suatu Pemilu dapat dianggap sebagai Pemilu yang demokratis maka harus ada kriteria yang jelas. Untuk mengetahui itu Austin Ranney memberikan gambaran Pemilu yang demokratis itu harus memenuhi kriteria sebagai berikut:<sup>302</sup>

- a. Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*),
- b. Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*),
- c. Kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*),
- d. Hak pilih umum bagi kaum dewasa (*universal adult suffrage*),
- e. Kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*),
- f. Kebebasan untuk memilih (*free registration oh choice*),
- g. Kejujuran dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*)

Bagi sebagian negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), Pemilu menjadi alat legitimasi dan juga dijadikan tolak ukurnya. Indikasi tersebut memberikan pengertian, pelaksanaan Pemilu merupakan refleksi dari susasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi. Karena di dalam Pemilu itu sendiri teradap unsur-unsur yang telah

---

<sup>301</sup> *Ibid.*, hal. 8.

<sup>302</sup> Ricko Sjahrudin, "Pemilu dan Demokrasi Serta Pelaksanaannya di Indonesia," makalah, tanpa tahun, hal. 1.

diuraikan di atas, yaitu adanya penyelenggara Pemilu, adanya kebebasan untuk mengusulkan calon, adanya kebebasan untuk memilih dan lain sebagainya.

Pemilu memang dianggap melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu, sistem demokrasi sebagai sistem yang bisa menjamin kebebasan warga negara bisa terwujud, yakni melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain bahwa Pemilu merupakan simbol daripada kedaulatan rakyat.<sup>303</sup>

Mengaitkan Pemilu dengan demokrasi, sesungguhnya bisa dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana, sehingga banyak para tokoh yang mengatakan pemilu itu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling konkret dalam mewujudkan pelaksanaan demokrasi. Hal itu berdasarkan asas demokrasi itu sendiri yakni dari, oleh, dan untuk rakyat. Sehingga cara rakyat untuk menentukan pemerintahan dilakukan melalui Pemilu.

Hal ini menjadi sebuah keniscayaan, karena di zaman modern ini sulit untuk mewujudkan demokrasi langsung dengan keterlibatan rakyat secara langsung dalam menjalankan roda pemerintahan. Berbeda dengan demokrasi pada zaman Yunani kuno yang saat itu rakyat bisa ikut andil langsung dalam untuk ikut serta

---

<sup>303</sup> Titik Triwulan, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 329-330. "Di Indonesia, Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan oleh negara Indonesia dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat sekaligus penerapan prinsip-prinsip atau nilai-nilai demokrasi, meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam pemilihan umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.



dalam menjalankan roda pemerintahan sebagaimana terjadi di Polis-polis Yunani kuno.

Dalam demokrasi modern, Pemilu selalu dikaitkan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang berarti keikutsertaan rakyat di dalam pemerintahan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung dan bebas, sehingga hasil pemilu bisa memberikan cerminan adanya konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup dan tumbuh di tengah-tengah rakyat. Konsep seperti itulah yang juga memberika dasar adanya penyelenggaraan Pemilu.

Pemilu juga memberikan batasan kepada para penguasa, karena Indonesia mengenuit demokrasi pancasila yang berpegang tegus pada konstitusi. Jadi tidak ada seorang-pun yang mempunyai kuasa absolut kecuali konstitusi. Jadi konstitusi menjadi pembatas ketika ada penguasa yang akan melakukan perbuatan yang sewenang-wenang, yakni berkuasa sepenuhnya. Dan untuk meberikan batas waktu kekuasaan tersebut bisa dipegang oleh seseorang, maka konstitusi memberikan amanat adanya penyelenggara pemilu. Selain itu, Pemilu juga bisa dijadikan bahan evaluasi oleh masyarakat terhadap perwakilannya, ketika masyarakat tidak puas dengan kinerja wakilnya, maka mereka bisa mengevaluasinya pada saat pemilu diadakan, salah satu caranya adalah tidak memilih mereka kembali.

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia juga diatur dengan undang-undang yang selalu berubah-ubah karena kebutuhan perbaikan kualitas, karena pengaruh konfigurasi politik, dan karena perubahan demografi kependudukan dan peta pemerintahan daerah. Hal itu juga sebagai wahana untuk mengakomodir ide-ide

baru yang dirasa bisa memberikan spirit dalam mewujudkan demokrasi yang substantif, sehingga pemilu memang bisa menjamin asas-asas demokrasi dan tegaknya prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri.

Subbab-subbab berikut ini mengafirmasi model bekerjanya hukum Robert B. Seidman dan William J. Chambles sebagaimana tersaji pada Ragaan 2.2 Bab II dengan menganalisis interaksi antara KPU, Bawaslu, dan DKPP. Pemaparan kelembagaan berikut juga hendak menunjukkan bagaimana perkembangan konsep partai politik pasca reformasi mempengaruhi bentuk sistem pemilu yang selanjutnya turut pula mengakibatkan perubahan fungsi tiga lembaga penyelenggara pemilu.

### **1. KPU sebagai Lembaga Regulator**

KPU merupakan lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia. Oleh karena itu KPU diberikan sebuah kewenangan untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan Pemilu. Hal itu dilakukan supaya ada tertib administrasi. Terutama untuk menentukan peserta pemilu dan daftar pemilih tetap, karena itu adalah pintu masuknya.

Konstitusi memberikan amanat anggota legislatif harus dipilih secara langsung. Calon legislator ini adalah mereka yang diusung oleh partai politik, sehingga partai politik merupakan peserta Pemilu yang mendaftarkan kader-kadernya untuk ikut “berkompetensi” dalam pemilihan legislatif. Hal itu juga dipengaruhi oleh sistem partai di Indonesia yang menganut multipartai. Pada Pemilu tahun 2014<sup>304</sup>, untuk menentukan peserta Pemilu, KPU diberikan

---

<sup>304</sup> Pasal 8 ayat (2) UU No 9 tahun 2012 “Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu

kewenangan untuk menentukan partai peserta Pemilu.

Dalam tataran verifikasi Parpol, KPU membuat kebijakan yang berani, karena KPU berani membuat peraturan yang mengharuskan adanya 30% perempuan dalam kepengurusan Parpol baik ditingkat kepengurusan pusat, provinsi maupun tingkat kabupaten atau kota.<sup>305</sup> Produk yang dikeluarkan KPU ini merupakan langkah yang berani, karena sebelumnya pengurus Parpol selalu memandang remeh kekuatan perempuan dalam kancah perpolitikan di Indonesia.

Kebijakan alternatif tersebut memberikan tekanan kepada Parpol untuk segera memasukan beberapa kader perempuannya ke dalam kepengurusan. Namun, banyak juga yang masih terkesan memaksakan, hanya untuk kepentingan lolos verifikasi saja, akhirnya banyak partai politik yang mencantumkan sanak keluarganya, yang taraf pendidikan politiknya kurang. Tetapi dengan adanya kebijakan tersebut, setidaknya memberikan rambu-rambu kepada Parpol untuk segera berbenah dan melibatkan perempuan dalam kepengurusan, sehingga kedepannya mereka sudah memiliki kader perempuan yang memang mumpuni.

---

setelah memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu; h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

<sup>305</sup> Pasal 4 Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Keterwakilan sekurang-kurangnya 30% perempuan yang duduk dalam kepengurusan merupakan salah satu dari syarat yang diterapkan oleh ketentuan undang-undang yang kemudian diteruskan oleh Peraturan KPU.<sup>306</sup> Apabila Parpol yang tidak melengkapi persyaratan administratif dan sudah diberitahu secara resmi oleh KPU, maka Parpol tersebut dinyatakan gugur dalam keikutsertaan Pemilu.

Penerapan sistem gugur yang diterapkan oleh KPU merupakan suatu terobosan, mengingat di Undang-Undang tidak ada penjelasan mengenai sistem gugur. Oleh karena itu KPU membuat kebijakan yang ketat terkait dengan verifikasi Parpol.<sup>307</sup>

Ketatnya persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang membuat banyak partai politik tidak lolos dengan berbeda-beda alasan. Cara seperti ini juga dilaksanakan dalam menentukan peserta Pemilu yang berasal dari partai politik

---

<sup>306</sup> Syarat administratif yang harus dipenuhi oleh Parpol sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) PKPU No 12 tahun 2012, Partai politik peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik yang memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota; f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu; h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota kepada KPU.

<sup>307</sup> Keputusan Komisi Pemilihan umum (KPU) menggugurkan 18 partai politik dalam tahapan verifikasi administrasi calon peserta pemilu berbuntut panjang. Beberapa partai yang dinyatakan tidak lolos memperlakukan keputusan KPU tersebut dan mengadukannya pada Bawaslu RI. Menanggapi "rengekan" partai-partai yang kandas melaju ke pemilu 2014, Bawaslu mengeluarkan surat rekomendasi kepada KPU. Surat rekomendasi tersebut berisi permintaan agar KPU mengikutsertakan 12 partai politik yang dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi untuk dapat mengikuti verifikasi faktual. Baca [www.jppn.com](http://www.jppn.com) "Bawaslu Minta KPU Verifikasi Parpol yang Sudah Gugur," diunduh pada 6 Juni 2016 jam 23.33 WIB.

yang terjadi pada Pemilu Tahun 2004<sup>308</sup> dan Pemilu pada Tahun 2009.<sup>309</sup> Pada umumnya sama, karena KPU mempunyai kewenangan untuk melakukan verifikasi partai politik.<sup>310</sup> Sehingga penentuan partai politik bisa dikatakan sebagai peserta pemilu, setelah lolos dari verifikasi yang dilakukan oleh KPU. Akan tetapi, memang dalam proses verifikasinya ada pengembangan, karena menyesuaikan undang-undang, tetapi pada prinsipnya sama, yakni penentuan peserta pemilu berada dalam kewenangan KPU.

Setelah itu, salah satu yang rumit dalam penyelenggaraan Pemilu adalah mengenai pembagian kursi pada saat pemilihan legislatif (Pileg), karena ada perbedaan cara penghitungan pileg pada tahun 2004, 2009 dan 2014. Pada saat penentuan perolehan kursi di DPR untuk Pemilu 2009 Parpol yang mendapatkan

---

<sup>308</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, yakni (1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat: a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; b. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b; d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik; e. pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap; f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. (2) Partai politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat menjadi peserta Pemilu. (3) KPU menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (4) Penetapan tata cara penelitian, pelaksanaan penelitian, dan penetapan keabsahan kelengkapan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh KPU dan bersifat final.

<sup>309</sup> Pasal 9 UU No 10 tahun 2008 “ KPU melaksanakan penelitian dan penetapan keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8

<sup>310</sup> Banyaknya partai politik yang mendaftar sebagai peserta pemilu kepada KPU, membuat KPU harus melakukan verifikasi terhadap partai politik tersebut. Hal itu memang menjadi tugas dan wewenang KPU dalam melakukan penelitian terhadap partai politik yang mendaftar dan melakukan verifikasi terhadap kelengkapan prosedur yang telah ditetapkan oleh undang-undang, kelengkapan administrasi partai politik yang dimaksud adalah sesuai dengan pasal 8 ayat 2 UU No 9 tahun 2012. Pemilihan legislatif ini ada dua macam, yakni pemilihan calon legislatif (DPR) dan Pemilihan Legislatif Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seleksi terhadap partai politik yang akan menjadi peserta pemilu adalah hal yang penting supaya pemilu diikuti oleh partai politik yang memang mempunyai kredibilitas yang diakui, sehingga rakyat akan dihadirkan dengan beberapa partai politik yang memang sujud teruji, bukan partai politik yang muncul secara instan.

kursi DPR adalah parpol yang memperoleh *Parlemen Thershold* sebesar 2,5 %; yakni perolehan suara sah Parpol tersebut, minimal mencapai 2,5 % dari total suara sah pemilih.<sup>311</sup> Sedangkan pada tahun 2014 jumlah *parlementary thershold* ditambah menjadi 3,5%, apabila kurang dari itu maka partai politik yang bersangkutan tidak akan diikutsertakan dalam perolehan kursi.<sup>312</sup>

Setelah penentuan *parlementary thershold* barulah kemudian menghitung perolehan kursi. Secara umum, mekanisme penentuan kursi pada tahun 2014 dan tahun 2009 itu hampir sama, karena pada waktu itu menggunakan sistem daerah pilihan (Dapil) dengan terlebih dahulu menetapkan adanya mekanisme melalui Bilangan Pembagi Pemilu (BPP). BPP digunakan untuk mengetahui dan menghitung pembagian kuris di daerah Dapil masing-masing, yang membedakan penghitungan kursi di tahun 2014 dan tahun 2009 adalah, adanya pembagian kursi

---

<sup>311</sup> Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5 % (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pasal 203(1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan. (2) Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1). (3) Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

<sup>312</sup> Pasal 8 Peraturan KPU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Perolehan Kursi, Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. “(1) Partai Politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling kurang 3,5 % (tiga koma lima persen) dari jumlah Suara Sah secara nasional untuk Pemilu Anggota DPR, untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi DPR. (2) Penentuan persentase perolehan suara Partai Politik yang memenuhi ambang batas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara membagi perolehan Suara Sah setiap Partai Politik secara nasional dengan total keseluruhan perolehan Suara Sah Partai Politik secara nasional dikalikan 100% (seratus persen). (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), tidak diberlakukan dalam penentuan perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota”

ditingkat provinsi, sedanhkan pada tahun 2014 semua dialihkan ke Dapil. Sedangkan pada 2004, semua partai politik yang mendapatkan suara sah akan diikutsertakan dalam penghitungan kursi di daerah pemilihan, karena saat itu tidak ada syarat ambang batas partai politik (*parliamentary treshold*).

Penghitungan kursi pada Pemilu 2004, habis di daerah pemilihan, dengan penggunaan bilangan pembagi pemilih (BPP) untuk penghitungan pembagian kursi pada tahap pertama. BPP (suara sah) dibagi dengan alokasi kursi yang diperebutkan. Setelah tahap pertama selesai, maka kemudian dilanjutkan dengan penghitungan tahap ke dua. Sisa suara dan kursi dihitung dalam perhitungan tahap kedua berdasarkan suara terbanyak, dibagi satu per-satu sampai sisa kursi habis.

Kebijakan KPU yang diuraikan di atas, dilakukan untuk memberikan jalan keluar atas kebuntuan/kekosongan hukum (undang-undang penyelenggaraan Pemilu) atau bahkan memperbaiki ketentuan perundang-undangan yang kurang memenuhi rasa keadilan. Misalnya, upaya KPU periode 2012-2017 (sekarang) yang membuat kebijakan melengkapi ketentuan tentang peningkatan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD.

Ketentuan UU No. 12 Tahun 2003 mewajibkan setiap Partai Politik peserta Pemilu dalam mengajukan calon anggota legislatif sekurang-kurangnya 30% perempuan dan sekurangnyanya seorang perempuan untuk setiap tiga calon di setiap dapil tanpa sanksi bagi partai yang tidak menaati. Demikian halnya dengan ketentuan UU No. 8 Tahun 2012 dengan rumusan yang sama dengan UU sebelumnya yaitu tanpa disertai sanksi. Namun, rumusan penjelasan tentang

ketentuan sekurangnya satu perempuan untuk setiap tiga calon menimbulkan pesan yang berbeda.<sup>313</sup>

KPU kemudian membentuk Peraturan KPU yang berisi dua perbaikan: (a) sanksi bagi partai yang tak menaati ketentuan itu, (b) mempertegas ketentuan yang menjamin perempuan dapat mengisi sekurangnya satu calon dari setiap tiga calon (daftar calon tetap dari suatu dapil dengan enam kursi dapat saja ditempati seluruhnya oleh perempuan). Saat konsultasi dengan Komisi II DPR, semua fraksi menolak sanksi tersebut dan meminta KPU menghapusnya.

## **2. Bawaslu dalam Menegakkan Keadilan Pemilu**

Bawaslu merupakan salah satu lembaga penyelenggara pemilu dibentuk dengan tujuan dapat mengawasi tahapan pemilu, pelanggaran administrasi pemilu bahkan menyelesaikan sengketa pemilu. UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu menegaskan bahwa Bawaslu mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Penyelesaian sengketa yang termasuk dalam kewenangan bawaslu adalah sengketa antara lembaga penyelenggara pemilu yaitu KPU dengan para peserta pemilu atas dikeluarkannya keputusan KPU tersebut. Kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa juga diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD yang kemudian diatur secara khusus dalam Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

---

<sup>313</sup> Ramlan Surbakti, "Persetujuan Atas Aturan KPU," dalam Kompas.com <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/22/11050091/Persetujuan.atas.Aturan.KPU?page=all>, diakses pada 10 Oktober 2016.



Sengketa Pemilu sendiri dapat terjadi karena perbedaan penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Pemilu, yang bisa melibatkan peserta atau calon peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU, dan antara peserta pemilu. Sengketa juga bisa terjadi karena perbedaan pengertian dan pemahaman terhadap sesuatu peristiwa dalam proses pemilihan umum. Sengketa Pemilu yang terjadi antara partai politik dan KPU ini, membuat Bawaslu menggelar sidang ajudikasi. Sidang ajudikasi digelar apabila kedua belah pihak tidak mencapai kesepakatan. Dalam proses ajudikasi, seorang hakim mencari bukti-bukti dan menerapkan hukum, baik terhadap bukti-bukti yang ditemukan maupun terhadap persoalan-persoalan yang dibentuk melalui proses gugatan para pihak.<sup>314</sup>

Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak dapat diselesaikan, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU, maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha Negara.

Menjelang Pemilu 2014 Bawaslu telah menetapkan suatu keputusan tentang sengketa pemilu terhadap sembilan partai yaitu: Partai Karya Republik, Partai

---

<sup>314</sup> Girindro Pringgodigdo, *Arbitrase di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hal. 4.

Persatuan Nasional, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Republik, Partai Bulan Bintang, Partai Kongres, Partai Demokrasi Pembaharuan, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia. Partai-partai tersebut yang mengajukan permohonan keberatan kepada Bawaslu atas keputusan KPU tidak dapat dikabulkan permohonannya oleh Bawaslu. Akan tetapi hanya satu partai yang dikabulkan permohonannya yaitu Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Keputusan Bawaslu tersebut sempat menimbulkan perseteruan antara KPU dan Bawaslu. Disatu sisi KPU merasa telah melakukan verifikasi partai sesuai dengan ketentuan perundang-undangan bahwa PKPI tidak memenuhi syarat sebagai partai peserta pemilu tahun 2014. Namun di sisi lain Bawaslu melalui keputusannya Nomor Permohonan: 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 yang menyatakan bahwa PKPI memenuhi syarat sebagai partai peserta pemilu tahun 2014. Walaupun akhirnya KPU tidak melaksanakan Keputusan Nomor Permohonan: 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013.

Berdasarkan uraian singkat kasus di atas, Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menyelenggarakan sidang ajudikasi mempunyai posisi yang strategis untuk memulihkan hak-hak konstitusional peserta pemilu seperti kasus PKPI di atas. Hadirnya Bawaslu sebagai lembaga ajudikasi untuk menangani sengketa Pemilu setidaknya memberikan angin segar kepada para pencari keadilan (peserta Pemilu maupun pemilih) yang merasa hak konstitusional mereka dirugikan oleh keputusan yang dikeluarkan oleh KPU.

Dalam memaksimalkan fungsi pengawasan penyelenggaraan Pemilu tahun 2014, Bawaslu mengeluarkan gagasan tentang pengawas pemilu partisipatif. Tujuannya mengajak masyarakat untuk mengawasi jalannya pemungutan suara secara langsung dan sekaligus memberikan pembelajaran politik bagi masyarakat. Selain itu, gagasan pengawas pemilu partisipatif sebenarnya sedikit menjawab kegelisahan Bawaslu selama berkiprah dalam pengawasan pemilu di Indonesia.

Kurangnya personil pengawas Pemilu di jajaran Bawaslu membuat kegiatan pengawasan menjadi kurang maksimal. Bawaslu harus menemukan partner yang tepat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dengan demikian pelibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan Pemilu di Indonesia menurut penulis merupakan upaya yang tepat dalam mewujudkan demokrasi substantif.

### **3. DKPP dalam Mewujudkan Penyelenggara Pemilu yang Independen dan Berintegritas**

Menurut Norris, integritas Pemilu sangat penting karena,<sup>315</sup> *pertama*, kecurangan yang terjadi sebelum, selama dan sesudah pelaksanaan Pemilu, maupun cacat lebih luas dalam proses dan institusi-institusi demokrasi cenderung akan memperkuat kepercayaan publik bahwa proses Pemilu mengalami cacat, tidak jujur, tidak adil, yang akan menurunkan kepercayaan publik atas proses Pemilu. *Kedua*, kepercayaan publik atas integritas Pemilu akan mempengaruhi perasaan lebih luas atas legitimasi politik. Konsep “legitimasi” mempresentasikan penerimaan atas aturan main (*rule of the game*), sehingga semua aktor, bahkan pihak yang kalah, akan menerima secara ikhlas kepemimpinan pihak pemenang.

---

<sup>315</sup> Rafael Lopez-Pintor, "Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework," dalam IFES, Electoral Fraud White Paper Series, Desember 2010, hal. 9.

Dan *Ketiga*, kurangnya kepercayaan atas integritas Pemilu sangat mungkin akan mempengaruhi partisipasi politik, yang ditandai dengan menurunnya tingkat partisipasi dan juga secara simultan akan memperkuat kecenderungan bagi banyak orang untuk melakukan tindakan-tindakan radikal.

Memperhatikan tantangan dalam mewujudkan integritas Pemilu dan kepercayaan publik, penyelenggara pemilu mempunyai peranan yang sangat strategis menjaga kualitas dan integritas Pemilu. Penyelenggara Pemilu berintegritas merupakan keniscayaan terwujudnya Pemilu yang berintegritas. Pemilu berintegritas dapat diukur dengan sejauh mana penyelenggaraan Pemilu menerapkan dan menegakkan prinsip-prinsip pemilu demokratis yaitu hak pilih universal dan kesetaraan politik, profesional, imparial dan transparan dalam penyelenggaraan Pemilu.

Membangun kepercayaan publik untuk mewujudkan integritas Pemilu, memperhatikan prinsip-prinsip,<sup>316</sup> (1) menghormati prinsip-prinsip demokrasi *electoral*, (2) perilaku etis, (3) profesional dan akurasi, (4) perlindungan kelembagaan melalui pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu di antara beberapa lembaga yang berbeda sebagai mekanisme *check and balances*, (5) pengawasan dan penegakkan hukum, dan (6) transparansi dan akuntabilitas.

Integritas penyelenggara Pemilu secara konseptual dapat dilihat dari perspektif manajemen organisasi penyelenggara Pemilu yang tertib dan profesional baik dalam kerangka mengelola dan menjalankan peraturan administrasi Pemilu yang meliputi pengaturan teknis operasional dalam bentuk

---

<sup>316</sup> AEC Electoral Knowledge Network, *The AEC Encyclopedia: Electoral Integrity* (AEC: 2013), hal. 11-15.

pengaturan internal KPU dan Bawaslu yang sejalan dengan ketentuan undang-undang. Menegakkan peraturan tindak pidana Pemilu maupun terkait dengan pelaksanaan peraturan penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu".

Penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu adalah bagian substansial dalam membangun kualitas pemahaman dan menanamkan kesadaran *ethics* bagi semua penyelenggara Pemilu mengenai pentingnya melaksanakan tugas dan fungsi secara profesional dan independen.<sup>317</sup>

Dalam prinsip-prinsip *electoral integrity* terdapat peran lembaga lain yang melakukan fungsi *checks and balances*. Di Indonesia prinsip tersebut dilakukan oleh DKPP. Lembaga tersebut memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga integritas penyelenggara pemilu.

Selama DKPP berkiprah dalam menjalankan kewenangannya telah menerbitkan putusan sebanyak 782 perkara. Putusan DKPP berupa rehabilitasi bagi penyelenggara Pemilu yang tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik. Sedangkan bagi penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik diberi sanksi teguran atau peringatan, peringatan keras, peringatan keras terakhir, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap, dan pemberhentian tetap sebagai ketua.

---

<sup>317</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'* (Bandung: Sinar Grafika Offset, 2014), hal. 724.

**Tabel 4.5**  
**Data Perkara Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

No	Perkara Tahun	Perkara Naik Sidang	Perkara Diputus	Perkara Sedang Diperiksa	Amar Putusan						Jumlah Teradu Diputus
					Rehabilitasi	Teguran Tertulis (Peringatan)	Pemberhentian Sementara	Pemberhentian Tetap	Pemberhentian dari Jabatan Ketua	Ketetapan	
1	2012	30	30	0	18	18	0	33	0	3	72
2	2013	141	141	0	399	133	14	91	0	28	665
3	2014	333	333	0	627	336	5	188	3	122	1281
4	2015	115	115	0	282	122	4	42	2	13	465
5	2016	163	163	0	376	173	3	46	2	10	610
Jumlah		782	782	0	1702	782	26	400	7	176	3093
Keterangan		PERKARA	PERKARA	PERKARA	ORANG	ORANG	ORANG	ORANG	ORANG	ORANG	ORANG

Sumber : DKPP RI

\*)Catatan : Data s/d tanggal Desember 2016

Sumber : data sekretariat DKPP RI

Varian pelanggaran kode etik dapat dilihat dalam putusan DKPP, antara lain Putusan DKPP Nomor 22/DKPP-PKE-V/2016 dan Putusan DKPP Nomor 23/DKPP-PKE-V/2016. Terjadi dalam perkara ini yaitu Anggota KPU Halmahera Selatan yang diadukan oleh KPU Maluku Utara. Latar belakang pengaduan ini bermula dari kecurigaan KPU Maluku Utara atas lambatnya proses peng-*upload*-an data C1-KWK KPU ke website KPU dan banyaknya kejanggalan yang mengarah pada keberpihakan. Dugaan keberpihakan tersebut menguat ketika terdapat perbedaan C1 di *website* dan C1 KWK saksi dan Panwas.

Berdasarkan hasil pemeriksaan dan alat bukti di persidangan, dalam pertimbangannya, DKPP menyatakan tindakan KPU Halmahera Selatan menunda-nunda pengunggahan hasil formulir C1 ke *website* KPU adalah bentuk kesengajaan dan manipulatif. Menurut DKPP, ada unsur keberpihakan dari oknum KPU Halmahera Selatan kepada salah satu pasangan calon. Hasil suara antara rekapitulasi tingkat PPK dengan rekapitulasi di kabupaten juga berbeda. Formulir rekapitulasi di Kecamatan Bacan juga sengaja tidak dijumlahkan. Persoalan lain yaitu menyangkut hilangnya 20 (dua puluh) kotak suara di Kecamatan Bacan yang diketahui saat akan dilakukan penghitungan ulang. Berdasarkan fakta sidang pemeriksaan tersebut, DKPP menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian tetap kepada empat anggota KPU Halmahera Selatan karena terbukti dan satu anggota KPU Halmahera Selatan direhabilitasi karena tidak terbukti.

Selain putusan di atas, dalam menjaga integritas penyelenggara Pemilu, DKPP tidak jarang mengeluarkan putusan yang memberikan edukasi kepada penyelenggara Pemilu. Salah satunya Putusan DKPP No. 74/DKPP-PKE-II/2013

yang memulihkan hak konstitusional pasangan calon Khofifah Indar Parawansa dan Herman Sumawiredja yang semula oleh KPU Provinsi Jawa Timur tidak lolos verifikasi dukungan Partai Kedaulatan dan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia akibat dualisme dukungan. Melalui putusannya DKPP memberikan pertimbangan terkait proses verifikasi dan klarifikasi yang dilakukan KPU Provinsi Jawa Timur, bahwa para Teradu hanya sekadar meminta keterangan kepada pihak-pihak yang telah berbeda sikap dan kepentingan, tanpa berusaha memperoleh keterangan yang lebih substansial. Sebagai akibat tindakan tersebut, keterangan yang diperoleh para Teradu menjadi kehilangan makna, terutama dalam mendapatkan kebenaran yang hakiki. Para Teradu justru terombang-ambing oleh keterangan yang berbeda-beda yang disampaikan oleh para pihak tersebut, tanpa pernah berupaya serius untuk menelusuri secara menyeluruh atas kebenaran dari keterangan-keterangan dan dokumen yang disampaikan oleh para pihak tersebut.

Bahwa berdasarkan fakta-fakta di dalam persidangan, dukungan Partai Kedaulatan adalah sah terhadap pasangan bakal pasangan calon Khofifah-Herman (BERKAH). Demikian juga dukungan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia adalah sah terhadap bakal pasangan calon Khofifah-Herman (BERKAH). Dengan demikian, tindakan para Teradu yang menyatakan PK dan PPNUI tidak memenuhi syarat untuk memberikan dukungan adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa tindakan DKPP menempuh kebijakan untuk memulihkan hak konstitusional Khofifah – Herman sebagai pasangan calon dalam Pilkada Jawa



Timur, adalah sebuah pembelajaran bagi penyelenggara Pemilu untuk lebih cermat dan profesional, serta lebih mengedepankan hal yang substansial agar proses penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan berkeadilan dapat terwujud.

#### **D. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis**

Jaminan terselenggaranya Pemilu yang demokratis minimal harus memenuhi empat indikator, yaitu adanya jaminan kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, adanya partisipasi masyarakat, dan tersebainya penegakan hukum Pemilu.

Sepanjang kehadiran MK di dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, setidaknya MK telah memutus perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan terwujudnya penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Peranan MK sangat penting dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis. Jika mencermati skema bekerjanya hukum Pemilu di Indonesia, maka MK memiliki posisi yang strategis yaitu sebagai lembaga yang dapat melakukan koreksi terhadap undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan Pemerintah dengan didukung oleh kekuatan sosial/personal. Sehingga penyelenggara Pemilu yang berperan sebagai pelaksana undang-undang Pemilu tidak mengalami hambatan.

**Tabel 4.6**  
**Putusan MK Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan**  
**Pemilu yang Demokratis**

No	Isu	Putusan MK	Keterangan
1.	Kelembagaan Penyelenggara Pemilu	a. Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011	Syarat calon anggota penyelenggara Pemilu sekurang-kurangnya dalam

No	Isu	Putusan MK	Keterangan
			jangka waktu lima tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon.
		b. Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016	Keputusan rapat konsultasi peraturan KPU dengan DPR dan Pemerintah tidak mengikat.
		c. Putusan MK No. 3/SKLN-X/2012	Mengembalikan kewenangan KPU Provinsi dalam membuka pendaftaran peserta pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua.
		d. Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010	Seleksi anggota Panwaslu Provinsi diserahkan kepada Bawaslu
		e. Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004	KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD
2.	Partisipasi Masyarakat	Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009	Jaminan kepada Pemilih yang belum terdaftar ke dalam DPT dan telah memenuhi syarat sebagai Pemilih dapat menggunakan haknya dengan menggunakan KTP.
3.	Kepastian Hukum	a. Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008	Penetapan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan suara terbanyak.
		b. Putusan MK No. 5/PUU-V/2007	Calon perseorangan
		c. Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015	Calon tunggal
		d. Putusan MK No. 52/PUU-XII/2014	Pemilu Presiden dan Wakil Presiden jika hanya teradapat dua pasangan calon, berlaku untuk satu kali putaran dengan memperhatikan jumlah raihan suara masing-masing

No	Isu	Putusan MK	Keterangan
			paslon.
		e. Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013	Pemilu serentak
4.	Penegakan Hukum Pemilu	Putusan MK No.97/PUU-XI/2013	MK tidak berwenang mengadili sengketa Pilkada

*Pertama*, putusan MK memutus terkait kelembagaan penyelenggara Pemilu, yaitu:

a. *Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010*

Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 22 Tahun 2007, yaitu terkait pola rekrutmen anggota Panwaslu yang dipandang bertentangan dengan sifat mandiri Bawaslu. MK berpandangan bahwa fungsi penyelenggaraan Pemilu tidak hanya dilakukan oleh KPU saja. Menurut tafsir MK terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi tertentu. Dengan demikian Bawaslu juga dapat dikategorikan sebagai penyelenggara Pemilu yang menjalankan fungsi pengawasan. Jaminan terselenggaranya pengawasan yang efektif akan dapat terlaksana jika lembaga pengawas (Bawaslu) juga terjamin independensinya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK merumuskan norma hukum baru terkait mekanisme pengusulan dan pengangkatan anggota Panwaslu yang diserahkan kepada Bawaslu.

b. *Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011*

Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 tentang syarat menjadi anggota KPU dan Dewan Kehormatan. Dalam perkara ini, poin dalam uji materi yang diajukan para pemohon adalah syarat keanggotaan KPU, Bawaslu, dan DKPP yaitu Pasal 11

huruf i; Pasal 85 huruf i; Pasal 109 ayat (4) huruf c; Pasal 109 ayat (4) huruf d; frasa yang terdapat dalam Pasal 109 ayat (4) huruf e; Pasal 109 ayat (5); dan Pasal 109 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2011 terhadap UUD 1945.

Syarat sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU Nomor 15 Tahun 2011 menurut MK berkaitan erat dengan makna Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”, terutama pada kata “mandiri”. Istilah mandiri, jika merujuk pada latar belakang historis proses perubahan UUD 1945, terkait erat dengan konsep non-partisan. Artinya, kemandirian yang dimiliki oleh komisi pemilihan umum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah kemandirian yang tidak memihak kepada partai politik atau kontestan manapun karena komisi pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum dan partai politik adalah peserta pemilihan umum. Konsep mandiri atau non-partisan menegaskan bahwa penyelenggara pemilihan umum (komisi pemilihan umum) tidak boleh berpihak kepada salah satu peserta pemilihan umum.

Komisi Pemilihan Umum (dengan huruf besar), Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, menurut Mahkamah, adalah bagian dari komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 memiliki sifat mandiri. Keberpihakan penyelenggara Pemilu kepada peserta Pemilu akan mengakibatkan distrust serta menimbulkan proses dan hasil yang dipastikan tidak fair, sehingga menghilangkan makna demokrasi yang berusaha diwujudkan melalui pemilihan umum yang “langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Adalah hal yang tidak sejalan dengan logika dan keadilan, jika Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang terdiri atau beranggotakan para peserta Pemilu itu sendiri. Meskipun bukan sesuatu yang niscaya, adanya keterlibatan partai politik sebagai penyelenggara pemilihan umum akan membuka peluang keberpihakan (*conflict of interest*) penyelenggara pemilihan umum kepada salah satu kontestan.

Untuk menjamin kemandirian komisi pemilihan umum, terutama dari sisi rekrutmen, setidaknya terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu penguatan proses seleksi dan penguatan sistem yang mendukung seleksi. Bertolak dari pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, Undang-Undang harus membangun sistem rekrutmen yang menuju pada upaya memandirikan komisi pemilihan umum. Sistem rekrutmen ini haruslah meminimalkan komposisi keanggotaan dalam komisi pemilihan umum yang memiliki potensi keberpihakan.

Karena peserta pemilihan umum adalah partai politik, maka Undang-Undang harus membatasi atau melepaskan hak partai politik peserta pemilu untuk sekaligus bertindak sebagai penyelenggara pemilihan umum. Partai politik dimaksud meliputi anggota partai politik yang masih aktif atau mantan anggota partai politik yang masih memiliki keberpihakan kepada partai politik asalnya, atau masih memiliki pengaruh dalam penentuan kebijakan partai politik dimaksud.

Terkait dengan keberadaan dewan kehormatan, yang dalam UU No. 15 Tahun 2011 disebut sebagai DKPP, Mahkamah berpendapat bahwa dewan kehormatan yang menangani perilaku penyelenggara pemilu merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Hal ini selaras dengan konsep dewan

kehormatan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 22 UU No. 15 Tahun 2011 yang menyatakan, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.” Sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum, maka menurut Mahkamah sifat mandiri yang dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 harus juga mendasari pembentukan dewan kehormatan.

Jika keanggotaan dewan kehormatan diisi oleh peserta pemilihan umum, hal demikian berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara pemilihan umum, karena pihak yang seharusnya diawasi (yaitu partai politik peserta pemilihan umum) dapat berganti peran menjadi pihak yang mengawasi penyelenggara pemilihan umum (yaitu KPU dan Bawaslu), yang tentunya menimbulkan ketidakleluasaan bagi penyelenggara pemilihan umum dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu, unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang pemilu. Dengan dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, Mahkamah menilai hal tersebut lebih menjamin kemandirian DKPP sebagai lembaga yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat yang merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkualitas, yang pada akhirnya memberikan akuntabilitas yang kuat bagi pemenang pemilihan umum.

Sementara untuk mekanisme penggantian antarwaktu tetap diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekosongan keanggotaan DKPP, yang jika tidak dilakukan penggantian antarwaktu justru akan menghambat pelaksanaan tugas-tugas DKPP. Namun demikian, penggantian antarwaktu yang didasarkan pada “kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur”, membuka kemungkinan bagi unsur-unsur yang ada untuk melakukan penarikan dan penggantian wakilnya di DKPP sedemikian rupa tanpa alasan yang jelas. Hal demikian, meskipun peluangnya kecil, namun tetap dapat menghambat pelaksanaan tugas-tugas DKPP.

*c. Putusan MK No. 3/ SKLN-X/2012*

Putusan MK No. 3/ SKLN-X/2012, sengketa ini diawali ketika DPRP bersama Gubernur Papua menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur, serta DPRP mengeluarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua No. 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012 yang dianggap Pemohon telah mengambil alih kewenangannya dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan fungsi penyelenggaraan, pengawasan, dan terbentuknya pengadilan etik DKPP adalah faktor penguatan kelemah Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua.

MK berpendapat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dikatakan sebagai bagian dari pemerintah yang menjalankan fungsi pembentukan kebijakan yang memiliki fungsi yang dipersamakan dengan DPRD, yaitu sebagai

pembentuk kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah. Nama Dewan Perwakilan Rakyat Papua digunakan sebagai penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat Papua sebagaimana mandat Pasal 18B UUD 1945 “Bahwa dalam rangka melaksanakan kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, DPRD bersama Gubernur Papua menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus)”. Oleh karena itu, keduanya memenuhi syarat untuk dijadikan sebagai subjek hukum yang bisa bersengketa di Mahkamah Konstitusi.

Putusan majelis hakim, menyimpulkan bahwa sengketa yang disengketakan merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yaitu terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Papua. Bahwa kewenangan konstitusional Pemohon sebagai penyelenggara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 22E UUD 1945 yang secara teknis dijabarkan dalam UU No. 15 Tahun 2011, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008. Menurut konstruksi UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan rezim pemilihan umum. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh



karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan rezim dari pemilihan umum yang kewenangan tersebut diberikan oleh konstitusi.

Pihak Pemohon dengan dasar argumentasi bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemilihan umum, maka itu merupakan wewenang KPU bukan wewenang DPRD, hal ini didasarkan pada Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Sedangkan Pasal 1 angka 4 dan angka 5 UU No. 22 Tahun 2007 menyebutkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dan penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Dalam UU ini yaitu Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 9 ayat (3) juga telah ditentukan bahwa KPU mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur. Oleh karena itu, kewenangan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Papua merupakan bagian dari kewenangan KPU sebagaimana diberikan oleh UU ini.

Terhadap perkara tersebut, MK memberikan putusan yang menerima permohonan dari KPU sehingga KPU yang mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah di Papua. Dengan pertimbangan bahwa dalil para termohon yang mengatakan kewenangan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang dikatakan sebagai suatu bentuk kekhususan dari

diberlakukannya undang-undang otonomi khusus bagi Papua yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 21 Tahun 2001 yang keberadaannya didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) dan 18B UUD 1945, sehingga DPRD dan Gubernur Papua mengeluarkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua No. 064/Pimp DPRD-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012 merupakan kewenangan yang sah, menurut pertimbangan majelis tidak dapat diterima dikarenakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan bagian dari otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua, hal ini didasarkan pada putusan Putusan No. 81/PUU-VIII/2010, bertanggal 2 Maret 2011, telah menyatakan, pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 21 Tahun 2001, tidak memenuhi kriteria atau tidak termasuk kekhususan atau keistimewaan yang melekat pada daerah yang bersangkutan, baik karena hak asal-usul yang melekat pada Provinsi Papua yang telah diakui dan tetap hidup, maupun karena latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, kewenangan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Papua tetap berada pada Komisi Pemilihan Umum yang diberikan wewenang secara nasional untuk menyelenggarakan pemilihan umum pada semua tingkatan.

*d. Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016*

Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 tentang kewajiban KPU konsultasi kepada DPR dan Pemerintah. Dalil pemohon dalam perkara ini pada intinya adalah keberlakuan Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 yang oleh pemohon telah berpotensi merugikan hak konstitusional pemohon sebagai penyelenggara pemilu yang secara atributif diberikan oleh UUD 1945 untuk menjalankan kekuasaan penyelenggaraan Pemilu, termasuk dalam menyusun regulasi. Bahwa forum rapat dengar pendapat yang selama ini dijalankan oleh KPU dalam menyusun regulasi, keputusan forum tersebut mengikat bagi KPU yang berpotensi mengganggu kemandirian KPU.

Selanjutnya, dengan berlakunya ketentuan Pasal 9 huruf a tersebut menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD 1945, seperti Bank Indonesia dan Komisi Yudisial yang mempunyai kewenangan penuh dalam menyusun peraturan sesuai ruang lingkup tugasnya.

Melalui putusannya, MK memutuskan ketentuan Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tidak bertentangan sepanjang keputusan konsultasi dalam forum rapat dengar pendapat tidak bersifat mengikat. Namun demikian, MK juga memberikan pandangan walaupun KPU sebagai lembaga yang independen yang berwenang membentuk peraturan sendiri, tidak berarti bahwa KPU bebas untuk menentukan sesuai dengan kehendaknya semua tahapan dalam pemilihan umum dan pilkada, sinkronisasi agenda ketatanegaraan dengan tahapan pemilihan umum dan pilkada sangat diperlukan. Oleh karena itu, konsultasi dengan DPR dan Pemerintah

menurut MK bukanlah suatu ancaman terhadap kemandirian KPU, akan tetapi dalam rangka keselarasan aturan antara undang-undang dengan pengaturan dalam peraturan KPU.

*e. Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004*

Dalam perkara ini, pemohon mendalilkan penyelenggara Pemilu secara nasional hanyalah KPU sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, sehingga keberadaan KPUD sebagaimana ditetapkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan Pilkada yang bertanggungjawab kepada DPRD adalah mengingkari prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional dan mandiri. KPUD sebagai penyelenggara Pilkada seharusnya bertanggungjawab kepada KPU dan hanya memberikan laporan kepada DPRD.

Melalui putusannya, MK berpendapat bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung karena Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada

langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK menilai bahwa ketentuan Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3) huruf e, Pasal 67 ayat (1) huruf e, dan Pasal 82 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan :

- a) Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "... yang bertanggung jawab kepada DPRD";
- b) Pasal 66 ayat (3) huruf e "meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD";
- c) Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat "... kepada DPRD";
- d) Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "... oleh DPRD".

MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara substantif adalah Pemilu. Sementara itu, penyelenggaraan Pemilu harus memenuhi asas-asas langsung, umum, bebas,

rahasia, jujur dan adil serta harus diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu yang independen/mandiri. Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggungjawab kepada publik bukan kepada DPRD sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) Undang-undang Pemerintahan Daerah.

Putusan MK ini juga mempertegas kedudukan KPUD sebagai hierarki dari KPU. Dalam pendapatnya MK menjelaskan dalam hal kewenangan yang berkaitan dengan masalah internal KPU dengan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU harus tetap melaksanakan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. MK juga menyatakan, bahwa hal yang demikian ini tidak boleh diartikan sebagai tindakan mencampuri independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung.

Kemudian terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, "...kepada DPRD" Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Selain itu yang lebih penting lagi adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat mengancam jaminan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung sesuai dengan asas-asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang bersifat politik dan tentunya mempunyai kepentingan politik dalam persaingan memperebutkan kekuasaan di daerah. Munculnya kemungkinan adanya intervensi dari DPRD terhadap KPUD dalam penyelenggaraan pilkada harus dihindari.

*Kedua*, putusan MK yang menjamin adanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 terkait konstitusionalitas Pasal 8 dan Pasal 111 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan pasal tersebut memberikan batasan kepada warga negara yang dapat menggunakan hak memilih adalah yang telah terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang telah disusun oleh KPU. Namun saat akan diselenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 masih banyak warga negara yang sebenarnya telah memenuhi syarat sebagai pemilih, akan tetapi tidak terdaftar dalam DPT yang telah disusun oleh KPU.

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa hak memilih adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, dan konvensi internasional. Hak memilih merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga Negara yang harus dilindungi. Meskipun penyusunan DPT adalah prosedur administratif yang

diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, namun menghilangkan hak memilih warga Negara tidak dibenarkan. Menjawab persoalan tersebut, MK melalui putusannya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak menghilangkan hak pilih warga Negara yang tidak terdaftar dalam DPT. Berdasarkan putusan MK, warga negara yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) bisa tetap menggunakan haknya dengan kartu Tanda Penduduk (KTP) disertai Kartu Keluarga (KK) atau Paspor bagi warga negara Indonesia yang berada di luar Indonesia dengan syarat-syarat tertentu.

*Ketiga*, putusan MK yang memberikan kepastian hukum, yaitu :

*a. Putusan MK No. 5/PUU-V/2007*

Dalam perkara ini, dalil utama pemohon intinya mengenai konstitusionalitas pasal-pasal UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak memungkinkan perseorangan mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa melalui parpol atau gabungan parpol.

Terhadap dalil pemohon tersebut, MK melalui pertimbangannya menyebutkan bahwa ketentuan tentang pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 berlandaskan pada ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan tentang tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala tersebut selanjutnya perlu diatur oleh undang-undang. MK dalam putusan Nomor 072-



073/PUU-II/2004 pernah menyatakan bahwa menjadi pilihan kebijakan (*policy*) pembentuk undang-undang untuk mengatur tata cara pemilihan kepala daerah. UU No. 32 Tahun 2004 telah menjabarkan perintah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut dengan menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung yang calonnya diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang.

Namun dalam perkembangannya, pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengalami perubahan pengaturan seperti yang tercantum dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pasal 67 ayat (1) yang menyatakan, “Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh: a. partai politik atau gabungan partai politik; b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal ; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau d. perseorangan”.

Dengan merujuk UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dijadikan dasar mengingat dalam UU No. 11 Tahun 2006, MK menyatakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak termasuk keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 44 Tahun 1999.

Namun demikian, ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 tidak bertentangan dengan konstitusi. Dengan adanya ketentuan tersebut, justru memberikan kesempatan bagi pasangan calon perseorangan kepala daerah dan

wakil kepala daerah untuk turut serta dalam ajang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kebijakan yang ditempuh pembentuk undang-undang tersebut bertujuan agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih demokratis. Demikian halnya dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak mengakomodir pasangan calon perseorangan tidak bertentangan dengan konstitusi, dikarenakan hanya mengatur mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jalur parpol.

Terhadap perkara tersebut di atas, MK berpendapat agar terdapat persamaan hak dalam pengaturan mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan tidak menimbulkan dualisme, maka MK memutuskan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jalur perseorangan di luar Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam harus dibuka agar tidak terdapat dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 karena dualisme tersebut dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang telah dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

*b. Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008*

Dalam perkara ini salah satu materi pengujian yang dimohonkan adalah pengujian Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang intinya menentukan calon terpilih adalah calon yang mendapat suara di atas 30% dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu.

MK berpendapat bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata.

Sementara itu, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.

Berdasarkan hal tersebut, MK berpendapat ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga

puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

Pertimbangan hukum putusan MK mengaskan dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

*Keempat*, putusan MK terkait penegakan hukum pemilu, yaitu putusan nomor 97/PUU-XI/2013 melakukan pengujian mengenai Pasal 236 UU No. 12/2008,<sup>318</sup> Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009<sup>319</sup> yang diujikan terhadap Pasal 1 ayat (3),<sup>320</sup> Pasal 22E ayat (2),<sup>321</sup> dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.<sup>322</sup> Implikasi dari putusan tersebut terhadap studi ini adalah pada perihal pemilihan kepala daerah, yaitu apakah pemilihan kepala daerah adalah termasuk kepada bagian daripada pemilihan umum atau bukan.

Para pemohon berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah tidak termasuk dalam ketentuan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, melainkan diatur secara terpisah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.<sup>323</sup> Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dengan pemilu yang lain pada tingkat UUD, menurut para pemohon, menimbulkan konsekuensi bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilu, juga bahwa pengaturan mengenai disatukannya rezim pemilu dengan pemilihan kepala daerah hanya diatur pada tingkat UU yang berada dibawah UUD 1945 sehingga menyalahi asas *lex superiori derogate lex*

---

<sup>318</sup> Pasal 236 C UU 12/2008: “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

<sup>319</sup> Pasal 29 ayat (1) UU 48/2009: “Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.”

<sup>320</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

<sup>321</sup> Pasal 22E ayat (2) UUD 1945: “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah.”

<sup>322</sup> Pasal 24C ayat (1) UUD 1945: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

<sup>323</sup> Pasal 18 ayat (4) UUD 1945: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

*inferiori*.<sup>324</sup> Konsekuensi dari penyatuan dan pemisahan pemilihan kepala daerah dari rezim pemilu berdampak pada kewenangan MK dalam hal memutus perselisihan hasil pemilu dimana menurut para pemohon, karena pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah hanya diatur dalam UU, sementara pada tingkat UUD diatur secara terpisah, maka MK sesungguhnya tidak memiliki kewenangan dalam menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Terhadap permohonan tersebut, MK berpendapat bahwa pemisahan pengaturan antara pemilu dan pemilihan kepala daerah di UUD 1945 memiliki konsekuensi hukum. MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa rumusan pemilihan kepala daerah dalam UUD 1945 dilakukan dalam bentuk “opened legal policy” atau pengaturan secara terbuka yang berada di bawah rezim pemerintahan daerah yang berbeda dari rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945.<sup>325</sup> Berdasarkan dari maksud pembuat UUD tersebut, maka MK berpendapat bahwa MK tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan dalam amar putusannya mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya, dengan juga menyatakan bahwa MK masih memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebelum ada UU yang mengaturnya.<sup>326</sup>

Keputusan MK 97/PUU-XI/2013 dalam mencabut kewenangan MK untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah, dengan penegasan kewenangan sementara pada MK sebelum ada UU yang mengaturnya. Terhadap putusan ini,

---

<sup>324</sup> Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, hal 19-21.

<sup>325</sup> *Ibid.*, hal 55 dan 57.

<sup>326</sup> *Ibid.*, hal 63.

apabila diperbandingkan dengan putusan sebelumnya yang memberikan kewenangan pada MK untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dalam Putusan 072-73/PUU-II/2004 terlihat bahwa MK melakukan perubahan penafsiran dari penafsiran substantif kepada penafsiran yang berdasarkan kepada original intent. Pada putusan 072-73/PUU-II/2004 MK melakukan penafsiran bahwa apabila pemilihan kepala daerah secara substantif berlangsung dengan menggunakan prinsip pemilu dan juga atas nama independensi dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu, maka sudah seharusnya merupakan bagian daripada pemilu. Penafsiran MK dalam putusan 97/PUU-XI/2013 dengan melihat semata konstruksi normatif UUD 1945 berdasarkan original intent tanpa melihat aspek sejarah perkembangan kelembagaan membuat kedua putusan menjadi tidak konsisten. Terlebih, frasa “secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merupakan bagian dari pengaturan secara terbuka yang dapat dijawantahkan dalam peraturan dibawahnya mengenai apa dan bagaimanakah definisi “secara demokratis” itu dapat diterjemahkan.<sup>327</sup>

Terdapat tiga pendapat berbeda (dissenting opinion) terhadap putusan tersebut; pertama adalah dari Arief Hidayat, yang menyatakan bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah sebagai opened legal policy berarti bergantung dari

---

<sup>327</sup> Lihat pendapat Mukhtie Fadjar dalam Putusan MK Nomor 072-73/PUU-II/2004, hal123. Dinyatakan sebagai berikut:

“[...] Sebab, semua demokrasi modern memang melaksanakan pemilihan, tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis. Pengalaman Indonesia selama tiga dasa warsa Orde Baru selalu ada ritual pemilihan (Pemilu dan pilkada), tetapi tidak bisa dikwalifikasi sebagai pemilihan yang demokratis. [...]. Padahal amanah Konstitusi yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengharuskan kepala daerah harus dipilih secara demokratis, yang harus memiliki ukuran-ukuran tertentu, [...]. Ukuran-ukuran tersebut harus tercermin dalam electoral laws (asas, sistem, hak pilih, penyelenggara, dan lain-lain) dan electoral process (peserta, pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan suara, penentuan hasil dan penyelesaian sengketa, dan lain-lain).

pembuat kebijakan apakah hendak memasukannya sebagai bagian dari rezim pemilu atau bukan, dimana dari peraturan perundangan yang diatur selanjutnya, ditentukan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilu.<sup>328</sup> Alasan kedua, bahwa MK tidak terikat untuk melakukan penafsiran yang semata berpegang pada original intent. Berdasarkan kedua alasan tersebut, Arief berpendapat untuk menolak seluruh permohonan. Pendapat kedua diutarakan oleh Anwar Usman, yang berpendapat bahwa apabila pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan menggunakan asas-asas pemilu, maka pemilihan kepala daerah adalah juga merupakan bagian dari rezim pemilu yang juga sebelumnya telah diputus dalam Putusan MK 072-73/PUU-II/2004. Selain itu, Anwar juga berpendapat bahwa sebagai *opened legal policy*, berarti merupakan kewenangan dari pembentuk UU untuk menentukannya. Terakhir, dalam praktiknya, MK telah menerima dan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sehingga menyatakan bahwa dengan menyatakan MK tidak memiliki wewenang adalah sebuah kenaiifan.<sup>329</sup> Pendapat ketiga disampaikan oleh Ahmad Fadlil Sumadi yang juga menyatakan bahwa sebagai *opened legal policy* berarti pemilihan kepala daerah dapat dimasukan sebagai bagian dari rezim pemilu sesuai dengan kehendak pembuat UU. Ahmad Fadlil juga berpendapat bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah dalam UUD adalah pada tingkat prinsip dan bukan pada masalah teknis yang secara historis lalu diselenggarakan oleh penyelenggara

---

<sup>328</sup> Keputusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, hal 66.

<sup>329</sup> *Ibid.*, hal. 71-72.



pemilu dalam rangka menegakkan pemilihan yang mandiri.<sup>330</sup> Dengan alasan tersebut, maka Ahmad Fadlil berpendapat bahwa kewenangan MK dalam mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945 sehingga permohonan para pemohon seharusnya ditolak. Pada putusan 072-73/PUU-II/2004, dalam pendapat Maruarar Siahaan menyatakan bahwa intent dari pembuat perubahan UUD 1945 tidaklah dilihat secara tersendiri melainkan sebagai bagian dari gerak perkembangannya.<sup>331</sup>

Terhadap putusan 97/PUU-XI/2013, dapat dikatakan bahwa sejauh belum diatur dalam UU maka MK tetap memiliki wewenang dalam menyelesaikan selisih hasil pemilihan kepala daerah yang berarti kewenangan ini nantinya dapat berpindah pada lembaga lain sebagaimana ditentukan oleh UU di masa datang. Nazriyah berpendapat bahwa kedepan, lembaga yang paling tepat untuk menangani perkara tersebut adalah MA yang dapat mendelegasikan wewenang pada PT di setiap daerah yang apabila terdapat keberatan terhadap putusan tersebut dapat diajukan kepada MA.<sup>332</sup>

Terdapat satu kelemahan pokok dalam argumen diatas yang juga tidak nampak pada pendapat berbeda dalam kedua putusan *a quo*; bahwa apabila pemberian kewenangan baik kepada MA maupun lembaga lain dalam UU yang akan datang tersebut dikarenakan semata berdasarkan pada perbedaan rezim pemilu maupun otonomi daerah, maka hal tersebut menimbulkan ambiguitas

---

<sup>330</sup> *Ibid.*, hal 77.

<sup>331</sup> Keputusan MK Nomor 072-73/PUU-II/2004, hal 126.

<sup>332</sup> R. Nazriyah. Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Jurnal Konstitusi Vol. 12 No. 3, September 2015. Hlm. 471.

norma, bahwa seolah-olah norma yang terdapat dalam frasa “secara demokratis” dalam pemilihan kepala daerah adalah berbeda dengan norma pemilu pada umumnya, disamping juga kenyataan secara teknis bahwa keduanya dijalankan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang sama. Maka, untuk menjaga koherensi dan konsistensi dari putusan dan nilai dari penyelenggaraan pemilu dan demokrasi, maka mengingat MK telah memiliki kewenangan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu, seharusnya kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilu kepala daerah adalah tetap berada di bawah MK. Dengan tetap berada di MK, berarti baik pemilu maupun pemilihan kepala daerah keduanya mengacu pada asas pemilu maupun demokrasi yang sama dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang independen.

#### **E. Analisis Peran Penyelenggara Pemilu dan Mahkamah Konstitusi dalam Kerangka Penguatan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Pada bagian di atas telah disebutkan bahwa pilihan sistem Pemilu akan menentukan bagaimana penyelenggara pemilu bekerja. Hal ini adalah konsekuensi politik hukum yang harus dilaksanakan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, model kelembagaan penyelenggara pemilu harus dapat melayani sistem Pemilu yang digunakan. Setidaknya, ada lima variabel pokok dalam sistem dengan model *proportional representation*—sebagaimana yang diterapkan di Indonesia—mulai dari penentuan daerah pemilihan (dapil) sampai mekanisme penetapan calon terpilih yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu. Untuk dapat melaksanakan setiap variabel tersebut, maka KPU, Bawaslu, DKPP,

dan sekretariat-sekretariatnya memiliki tugas, fungsi, dan wewenang serta pola rekrutmen yang menjamin independensi kelembagaan.

Apabila ditinjau dari teori sibermetik Talcott Parsons, lembaga penyelenggara pemilu menempati fungsi pencapaian tujuan (*goal attainment*) atau berada pada subsistem politik. Tujuan yang diharapkan adalah terlaksananya Pemilu yang demokratis.

Berikut akan diuraikan struktur fungsional kelembagaan KPU, Bawaslu, dan DKPP pasca Reformasi menurut teori sibermetik Talcott Parsons. Pada subsistem budaya yang memiliki fungsi menjaga pola, terlihat dari nilai-nilai Reformasi yang menguat dengan semakin terbukanya kehidupan sosial politik masyarakat. Setelah mengalami 32 tahun rezim pemerintahan otoriter Orde Baru, masyarakat menginginkan adanya suksesi pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, salah satu agenda utama reformasi adalah menyelenggarakan Pemilu yang demokratis. Nilai, norma, dan semangat Reformasi menjadi dasar motivasi arah tindakan sosial untuk melakukan perbaikan di kelembagaan penyelenggara Pemilu, terutama KPU, guna mewujudkan Pemilu yang demokratis.

Pada tingkatan subsistem sosial yang memiliki fungsi integrasi, dorongan untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis dirumuskan dalam unit yang mengintegrasikan nilai-nilai Reformasi melalui perubahan UUD 1945. Hal ini tertuang dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945, yang berbunyi “Pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Kemudian amanat Kontitusi tersebut dirumuskan dalam UU No. 12 Tahun 2003, UU No. 22 Tahun 2007, dan UU No. 15 Tahun 2011 yang semuanya

menyatakan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga independen yang non-partisan.

Komisi Pemilihan umum yang diberi mandat Konstitusi membangun demokrasi mempunyai tiga program utama, yaitu : (1) Dukungan manajemen dan pelaksana tugas lainnya; (2) Peningkatan sarana dan prasarana aparatur; dan (3) Penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan poses politik. Program tersebut selaras dengan kelembagaan KPU bersifat permanen, melakukan penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik secara berkesinambungan. Hal demikian juga ditegaskan dalam ketentuan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, UU No. 15 Tahun 2011 serta UU No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu, bahwa KPU mempunyai tugas dan kewajiban: (1) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat; (2) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI); dan (3) Melakukan pemuakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan. Untuk melaksanakan tugas dan kewajiban tersebut, KPU diberi dukungan anggaran yang bersumber dari APBN. Berikut adalah tabel anggaran KPU mulai dari tahun 2008 sampai dengan 2017.

**Tabel 4.7**  
**Anggaran KPU Pasca dan Pra Pemilu**

No	Tahun Anggaran	Pagu Anggaran	Anggaran Program Penguatan Kelembagaan Demokrasi	Persentase
1.	2008	637.635.724.900	13.050.800.000	2.04%
2.	2009	13.500.000.000.000	(data tidak ditemukan)	-
3.	2010	969.618.425.000	46.322.578.000	4.77%
4.	2011	976.135.280.000	69.093.534.000	7.07%
5.	2012	1.591.623.003.000	319.405.147.000	20.06%
6.	2013	8.496.582.901.000	7.446.685.719,000	87.64%
7.	2014	15.613.626.000.000	9.635.221.701.000	61.71%
8.	2015	1.151.852.286.000	98.070.764.000	8.51%
9.	2016	1.666.193.556.000	80.291.244.000	4.81%
10.	2017	1.932.016.122.000	79.635.564.000	4.12%

Sumber : Sekretariat Jenderal KPU

Memperhatikan data anggaran KPU pada tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa KPU belum mendapat dukungan (*resources*) yang memadai untuk melakukan tugas penguatan kelembagaan demokrasi, karena alokasi anggaran program penguatan kelembagaan demokrasi melalui kegiatan sosialisasi, pendidikan pemilih, penyampaian data, dan informasi serta pemutakhiran data dan pemeliharaan data pemilih jumlahnya sangat kecil utamanya pada periode pasca pemilu. KPU mendapatkan dukungan anggaran yang besar untuk program penguatan kelembagaan demokrasi dan proses politik pada saat menyelenggarakan tahapan Pemilu.

Politik anggaran penguatan kelembagaan demokrasi tersebut mengakibatkan KPU tidak dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal. Sedangkan dampak lebih luasnya mengakibatkan sulit tercapainya pemerintahan yang demokratis atas hasil pemilihan secara langsung. Hal ini disebabkan oleh minimnya anggaran yang disediakan negara untuk memelihara data pemilih

berkelanjutan serta melayani akses masyarakat untuk mendapatkan informasi dan pendidikan pemilih pasca-Pemilu.

Hambatan dukungan anggaran pasca Pemilu direspon oleh KPU, yang menjalankan fungsi mencapai tujuan terbentuknya pemerintahan demokratis, dengan menempuh kebijakan membangun kerja sama antara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan pemerintah daerah melalui kegiatan pendidikan pemilih, seperti *training of trainers (ToT)* bagi guru pendidikan kewarganegaraan di tingkatan sekolah menengah atas (SMA) dan simulasi Pemilu melalui pemilihan ketua OSIS secara langsung (Pemilos).

Di samping menghadapi tantangan pada subsistem ekonomi, kelembagaan penyelenggara Pemilu juga mempunyai kelemahan pada subsistem sosial yang berfungsi mengintegrasikan ketiga subsistem lainnya. Hal ini dapat di lihat dalam undang-undang penyelenggara dan undang-undang pemerintahan daerah yang mereduksi sifat kemandirian penyelenggara pemilu sehingga menimbulkan disintegrasi pada subsistem sosial. Beberapa ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memangkas hierarki kelembagaan KPU dalam melaksanakan Pilkada. Selain itu, ketentuan UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengatur sistem seleksi anggota Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota mengganggu kemandirian Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan. Berikutnya, ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur kewajiban konsultasi kepada pemerintah dan DPR dalam menyusun dan menetapkan peraturan yang hasilnya bersifat mengikat.

Permasalahan pada subsistem sosial di atas diakibatkan dari adanya disintegrasi ketentuan undang-undang yang tidak konsisten dengan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Kondisi tersebut menimbulkan tuntutan dari kekuatan sosial personal kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Konstitusi. Melalui Putusan Mahkamah No. 072-073/PUU-II/2004, No. 11/PUU-VIII/2010, dan No. 92/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi memberikan umpan balik (*feedback*) kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki norma hukum yang bertentangan dengan Konstitusi.

Sedangkan dalam subsistem budaya terdapat dua dimensi permasalahan, pertama adalah dimensi partisipasi masyarakat dan kedua dimensi perilaku penyelenggara. Penjelasan mengenai dimensi pertama berkaitan dengan peran Bawaslu dalam sub-sistem sosial dan politik. Pertama adalah sub-sistem budaya, yaitu sebagai fungsi untuk menjembatani gap setelah masa depolitisasi dari Orde Baru sebagai representasi dari masyarakat untuk melakukan pengawasan pemilu. Kedua, sub-sistem sosial, ditinjau dari aspek regulasi, peraturan perundang-undangan telah memberikan akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemilu. Dalam subsistem politik, Bawaslu menerbitkan kebijakan yang mendorong partisipasi dari masyarakat dalam hal pengawasan pemilu, sekaligus untuk mempersiapkan kondisi masyarakat di masa mendatang ketika fungsi Bawaslu ditransformasi sebagai lembaga peradilan pemilu.

Dimensi permasalahan kedua, sub-sistem budaya menghendaki pemilu diselenggarakan oleh penyelenggara yang berintegritas. Sub-sistem sosial,

mengatur norma hukum dan etika dari penyelenggara pemilu. Sub-sistem politik, DKPP mempunyai fungsi mewujudkan pemilu berintegritas melalui putusan-putusanya.<sup>333</sup> Putusan-putusan DKPP berkontribusi kepada subsistem budaya, yaitu dengan mengawal perilaku penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan lainnya untuk menginternalisasi asas-asas penyelenggaraan Pemilu untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis dan berintegritas.

---

<sup>333</sup> Lihat tabel 4.5 tentang Data Perkara Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, hal. 315.



**BAB V**

**REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM**

**PENYELENGGARA PEMILU YANG DEMOKRATIS**

Rekonstruksi mempunyai makna pembaharuan atau perbaikan terhadap hal-hal yang sudah ada pada saat ini. Adanya permasalahan-permasalahan yang muncul kemudian dibahas dan dicarikan solusinya yang tepat. Permasalahan pemilu itu bisa terjadi karena adanya permasalahan administratif yang dapat mempengaruhi tegaknya demokrasi. Keterkaitan antara administratif Pemilu dengan proses demokrasi itu terjadi sejak dimulainya Pemilu itu sendiri.

*Pastor establishes that "...elections are a prerequisite of democracy...", hence the critical role played by electoral administration in ensuring proper elections, especially in democratic transitions. Although in developed countries electoral administration is usually not in dispute, 10 governments in developing nations often attempt to manipulate elections.*<sup>334</sup>

Pembahasan tentang administrasi Pemilu sangat berkaitan dengan peranan pemegang otoritas penyelenggaraan Pemilu. Hal demikian telah menjadi pengetahuan umum bahwa penyelenggara Pemilu mempunyai peranan penting, sehingga banyak pihak tertarik untuk melakukan pembahasan mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu yang memiliki kontribusi atau sumbangan pemikiran atau ide untuk memperbaiki lembaga penyelenggara Pemilu.<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> Luis Eduardo Medina Torres dan Edwin Guitlahuac Ramires Diaz "Electoral Governance: More Than Just Electoral Administration," dalam *Mexican Law Review*, Vol.VIII No.1, hal. 36.

<sup>335</sup> Setelah banyak orang yang berlomba-lomba membahas pemilu dari sudut pandang kelembagaan, kemudian pembahasan beranjak kepada fase berikutnya tentang pembahasan mengenai pemilu lebih komprehensif, tidak hanya mengenai masalah pemilu dalam artian institusi (atau lembaga), tetapi para intelektual juga membahas mengenai peraturan pemilu dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu sampai dengan penegakan peraturan pemilu dan peraturan

Seperti yang sudah dijelaskan di atas persoalan-persoalan administratif Pemilu itu menjadi elemen penting dalam menegakan demokrasi, sedangkan administratif lahir karena adanya peraturan. Untuk itu harus ada aturan yang harmonis mengenai Pemilu, sehingga badan penyelenggara Pemilu juga bisa berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Luis Eduardo Medina Torre & Edwin Cuitlahuac Ramirez Diaz melihat Pemilu itu terbagi dalam tiga sudut pandang, yakni (1) terkait dengan pengundangan peraturan, (2) pelaksanaan peraturan dan (3) penyelesaian permasalahan. Ketiga ini harus tuntas dibahas terlebih dahulu, tentunya dengan menggunakan tiga cara di atas, yakni teori, sejarah dan komperasi peraturan-peraturan, baik peraturan nasional, internasional, maupun peraturan lokal.<sup>336</sup>

Tiga poin di atas dijadikan rujukan untuk membuat peraturan-peraturan mengenai Pemilu, supaya peraturan tersebut bisa berjalan secara harmonis. Untuk bisa membuat itu, maka, dibutuhkan adanya pedoman dalam membuat peraturan. Indonesia sebagai masyarakat internasional, maka tidak bisa lepas dari kovensi internasional atau perjanjian-perjanjian internasional. Jadi, Indonesia dalam

---

yang terkait. Pada intinya para pakar pemilu, ingin mengatakan, harus ada harmonisasi antara badan, peraturan dan penyelesaian konflik yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu. Untuk mengetahui dan membahas konflik yang terjadi dalam proses pemilu (konflik bisa terjadi juga di dalam tubuh penyelenggara pemilu), Pembahasannya bisa dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan yakni pertama fokus pembahasannya itu bisa dilakukan dengan menganalisis kedudukan penyelenggara pemilu dalam sistem pemerintahan, dan yang kedua analisisnya bisa difokuskan pada tahapan pemilu, dalam tahapan ini pembahasannya bisa difokuskan lagi pada permasalahan mengenai perbedaan lembaga (penyelenggara pemilu), yang di dalamnya meliputi sistem pemilu, yang tentu juga menyangkut asalah administratif dan elemen peradilan yang terkait proses penegakan peraturan pemilu.

<sup>336</sup> *Ibid.*, hal. 37. “These authors views electoral governance as a set of interrelated activities that involve (a) the enactment of rules; (b) the application of these rules; and (c) dispute resolution. 20 Rule-making is legislatif; implementation is administrative; and dispute resolution is judicial. There is also a preliminary stage in which decisions are made regarding who has the authority to determine the rules, goals and constitutional dimension.”

membuat peraturan mengenai Pemilu, idealnya juga mengacu pada pedoman-pedoman internasional mengenai pemilu.<sup>337</sup>

Standar internasional diperlukan sebagai dasar untuk merumuskan dokumen-dokumen yang diakui oleh masyarakat internasional. Salah satunya adalah Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia 1944<sup>338</sup> dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik 1966.<sup>339</sup> Ada beberapa pasal yang bisa

---

<sup>337</sup> Standar pemilu internasional yang tercatat dalam Compendium of International Standards for Election yakni The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966), General Comment 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (Art. 25) (1996), International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (ICERD) (1966), Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) (1979), General Recommendation 23 on Political and Public Life (1997), Convention on the Political Rights of Women (CPRW) (1952), International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (MWC) (1990), Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2006).

<sup>338</sup> Beberapa pasal penting dalam DUHAM yang bisa dijadikan rujukan untuk membuat pedoman pemilu yakni Pasal 20 (1) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dan (2) Setiap orang tidak dapat dipaksa untuk menjadi bagian dari suatu perhimpunan. Pasal 21 (1) Setiap orang berhak untuk berperanserta dalam pemerintahan di negaranya, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas. (2) Setiap orang berhak atas akses yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik di negaranya dan (3) Kehendak rakyat merupakan dasar dari kewenangan pemerintah; kehendak tersebut harus dinyatakan di dalam pemilu berkala dan murni yang harus dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan harus dilaksanakan dengan surat suara rahasia atau dengan prosedur pemungutan suara bebas yang setara.

<sup>339</sup> Pasal 19 (1) Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan orang lain. (2) Setiap orang berhak mendapatkan kebebasan untuk mengungkapkan pikiran; hak ini mencakup kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam informasi dan gagasan, tanpa memperhatikan hambatan-hambatan, baik secara lisan, secara tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya yang dipilihnya. (3) Pelaksanaan dari hak-hak yang diatur di dalam paragraf di atas menimbulkan tugas-tugas dan tanggung jawab-tanggung jawab khusus. Oleh karena itu, hal tersebut dapat dikenakan pembatasan-pembatasan tertentu. Tetapi pembatasan-pembatasan tersebut semata-mata sebagaimana diatur oleh undang-undang dan sebagaimana yang diperlukan, 1) penghormatan atas hak dan martabat orang lain, 2) perlindungan atas keamanan nasional atau ketertiban umum (*ordre public*), atau kesehatan atau moral masyarakat. Pasal 21 Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui. Tidak dibenarkan untuk membatasi pelaksanaan hak ini selain dari yang ditetapkan oleh undang-undang dan diperlukan dalam masyarakat demokratis guna menjaga kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum (*ordre public*), perlindungan atas kesehatan dan moral masyarakat atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan orang lain. Pasal 22 (1) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingan-kepentingannya. (2) Tidak dibenarkan untuk melakukan pembatasan atas pelaksanaan hak ini selain dari yang ditentukan oleh undang-undang dan yang diperlukan dalam sebuah masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan

dijadikan rujukan untuk membuat peraturan mengenai Pemilu (termasuk membuat pedoman peraturan untuk penyelenggara Pemilu). Setelah standar-standar pemilu dibentuk dan dikristalkan menjadi peraturan atau undang-undang, perlu dibentuk lembaga penyelenggara pemilu yang independen untuk melaksanakan prinsip-prinsip Pemilu demokratis.

## A. **Konstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu**

### 1. **Kelembagaan KPU**

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Kategori tersebut lazim digunakan oleh negara demokrasi kesatuan. Struktur ini mengakibatkan hanya ada satu badan penyelenggara pemilu di seluruh wilayah. Walaupun dibentuk di daerah-daerah, sifatnya adalah hierarkial atau merupakan bagian dan bawahan dari lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional.<sup>340</sup>

---

nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum (*ordre public*), perlindungan kesehatan dan moral masyarakat atau perlindungan hak-hak dan kebebasan orang lain. Pasal ini tidak menafikan dikenakannya batasan-batasan yang sah atas para anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini. (3) Tidak ada ketentuan dalam pasal ini yang memberi wewenang kepada negara-negara yang berperanserta dalam Konvensi Buruh Internasional 1948 tentang “Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak untuk Berorganisasi” untuk melakukan tindakan legislatif yang akan merugikan, atau menerapkan undang-undang sedemikian rupa sehingga merugikan, jaminan-jaminan yang diberikan di dalam konvensi tersebut. Pasal 25 Setiap warga negara berhak dan berkesempatan, tanpa pembedaan yang dimaksud di dalam pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar: (1) Untuk berperanserta dalam pelaksanaan urusan-urusan umum, secara langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas; (2) Untuk memilih dan dipilih di dalam pemilu berkala yang dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan dilaksanakan dengan surat suara rahasia, yang menjamin pengungkapan kehendak para pemilih secara bebas; (3) Untuk memiliki akses, berdasarkan ketentuan umum tentang kesetaraan, kepada layanan masyarakat di negaranya.

<sup>340</sup> Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015), hal. 21.

Berdasarkan ketentuan tersebut, melalui UU No. 15 Tahun 2011 penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. KPU sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu tentu harus dijaga kemandiriannya, baik secara keanggotaan maupun secara kelembagaan. Pentingnya menjaga kemandirian KPU berkaitan erat dengan jaminan terselenggarakannya Pemilu yang LUBER dan JURDIL, serta terwujudnya Pemilu yang berintegritas, baik dari sisi proses maupun hasil, maka kerangka hukum yang mengatur tentang kelembagaan KPU harus selaras dengan cita/tujuan yang termakhtub dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 sebagai kerangka hukum dasar negara Indonesia.

Konsep penyelenggara Pemilu yang mandiri yaitu penyelenggara Pemilu yang menyelenggarakan tugas dan wewenangnya tidak di bawah institusi lain, tetapi semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perlu diketahui, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPU sangat rentan terhadap intervensi kekuatan politik. Berdasarkan hasil penelitian, intervensi kekuatan politik telah berjalan sejak proses pembentukan kerangka hukumnya hingga bekerjanya KPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Salah satu contoh ketentuan peraturan perundang-undangan yang mencoba mempengaruhi kemandirian KPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yaitu UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan Pasal 9 huruf a yang menyangkut tugas dan wewenang KPU dalam

penyelenggaraan pemilihan: ”menyusun dan menetapkan aturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”. Ketentuan konsultasi ini juga sudah terkandung pada UU sebelumnya, tetapi tidak disertai ketentuan “yang keputusannya bersifat mengikat”.

Pemberlakuan ketentuan pasal tersebut telah berpotensi untuk mempengaruhi kemandirian KPU dalam menentukan sebuah kebijakan serta jelas bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Meskipun telah dikoreksi oleh MK melalui Putusan No. 92/PUU-XIV/2016, namun dalam praktik, kewajiban konsultasi menimbulkan hambatan kelanacaran pelaksanaan tugas KPU maupun Bawaslu.

Misal, dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2019. UU No. 7 Tahun 2017, KPU segera menyusun regulasi verifikasi parpol calon peserta Pemilu. Memenuhi kewajiban konsultasi baru menetapkan Peraturan KPU No. 11 Tahun 2017 tanggal 18 September 2017, sementara berdasarkan Peraturan KPU No. 7 Tahun 2017 yaitu terkait tahapan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden telah ditentukan pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu dilaksanakan tanggal 3 Oktober 2017 sampai 16 Oktober 2017. Dengan demikian, rentang waktu yang dimiliki KPU untuk mempersiapkan pelaksanaan tahapan pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu terlalu sempit. Hal tersebut tentunya akan berakibat

pada kurang maksimalnya persiapan yang dimiliki KPU dalam melayani calon peserta Pemilu.

Kebijakan kewajiban konsultasi KPU dalam menyusun pedoman teknis penyelenggaraan Pemilu kepada DPR dan Pemerintah, telah mereduksi sifat kemandirian KPU serta mengurangi kewenangan atributif KPU yang diberikan undang-undang sebagai *self regulatory*. Sudah sepatutnya DPR dan Pemerintah memberikan kepercayaan penuh kepada KPU dalam melaksanakan amanat UUD NRI 1945 dan undang-undang, layaknya percaya kepada lembaga independen lainnya seperti , BPK, BI, MA, MK, KY, KPK, Ombudsman, KPI, dan KIP.

KPU juga harus dipandang sebagai lembaga yang memiliki peran strategis dalam melaksanakan konsep demokrasi di Indonesia. Sebagaimana telah diketahui, bahwa salah satu ciri negara demokrasi adalah terselenggaranya Pemilu secara berkala. Sementara, Pemilu merupakan mekanisme yang dianggap menjamin rasa keadilan dan kepastian dalam penyeleksian pejabat negara untuk menjalankan roda pemerintahan. UUD NRI 1945 telah memberikan kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilu kepada KPU, mulai dari tahapan persiapan sampai penetapan keputusan hasil Pemilu.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa pengisian jabatan di semua lembaga negara di Indonesia merupakan hasil dari Pemilu, baik yang dipilih secara langsung melalui Pemilu maupun yang dipilih secara tidak langsung yakni melalui penunjukan yang melibatkan unsur pejabat negara yang dipilih melalui mekanisme Pemilu. Dengan demikian, kedudukan KPU harus diperkuat yaitu melalui regulasi yang dapat memberikan jaminan kemandirian KPU.

## **2. Bawaslu dan Perwujudan Pengawasan Partisipatif**

Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pelanggaran Pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang, serta dapat menggelar sidang sengketa proses Pemilu.

Kelembagaan Bawaslu pada setiap periode penyelenggaraan Pemilu, selalu mengalami proses perubahan melalui penguatan kelembagaan. Berdasarkan kesadaran kolektif pembentuk undang-undang yakni pentingnya mewujudkan keadilan Pemilu, Bawaslu diperkuat kewenangannya untuk menjalankan fungsi *quasi* peradilan. Konsep demikian dinilai tidak sejalan dengan sistem hukum, karena Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan sekaligus yudisial. Dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara Pemilu, Bawaslu diberi wewenang untuk menyelesaikan administrasi Pemilu dengan mekanisme transparan dan akuntabel. Apabila peserta Pemilu tidak dapat menerima keputusan Bawaslu dapat mengajukan sengketa kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).

Kewenangan yang dimiliki Bawaslu sebagai pengawas sekaligus menjalankan fungsi *quasi* peradilan, berpotensi membuat Bawaslu melakukan *abuse of power*. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan setiap tahapan Pemilu dan Pilkada, Bawaslu melakukan pengawasan. Jika terdapat dugaan pelanggaran prosedur, Bawaslu diberi kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi. Di sisi yang lain, apabila peserta Pemilu atau Pemilihan tidak dapat menerima keputusan KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mengajukan sengketa untuk diperiksa dan



diputus oleh Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Putusan Bawaslu dapat terkontaminasi dengan rekomendasi yang pernah diterbitkan atau rekomendasi yang pernah diterbitkan justru dikesampingkan saat menjalankan fungsi quasi peradilan.

Keberadaan Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang menjalankan fungsi pengawasan patut diapresiasi, dalam artian sebagai perwujudan keadilan Pemilu. Namun demikian, pelaksanaan Pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam menjamin pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Faktanya dalam praktik Pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan Pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga pengawas Pemilu tidak dibutuhkan, karena fungsi pengawasan diserahkan kepada masyarakat. Akan tetapi para pembentuk undang-undang Pemilu sejak era Orde Baru sampai sekarang menghendaki keberadaan lembaga pengawas Pemilu yang posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan Pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas Pemilu yang LUBER dan JURDIL. Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa, “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan.”

Ketiadaan lembaga pengawas Pemilu bukan berarti penyelenggaraan Pemilu di suatu negara tidak berjalan demokratis. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dapat menggunakan desain pengawasan partisipatif yang melibatkan peran serta masyarakat maupun organisasi masyarakat. Bahwa yang menjadikan penyelenggaraan Pemilu demokratis adalah Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang independen, pelibatan warga negara, adanya keadilan Pemilu, dan penyelenggaraan Pemilu yang berkepastian hukum. Namun demikian, dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, eksistensi kelembagaan Bawaslu masih mendapat kepercayaan dan dipandang efektif dalam mencegah maupun menindak segala kecurangan/pelanggaran Pemilu. Melalui undang-undang ini, para pembentuk undang-undang semakin memperkuat kewenangan Bawaslu yakni memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh jajaran pengawas Pemilu di tingkat *ad hoc*. Selanjutnya, penguatan kelembagaan juga dilakukan dengan mengubah status lembaga Panwaslu yang bersifat *ad hoc* menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat permanen, dengan jumlah anggota menyesuaikan luas cakupan wilayah administrasi tiap daerah. Sehingga jumlah anggota Bawaslu Kabupaten/Kota di setiap daerah tidak sama. Perubahan jumlah keanggotaan jajaran pengawas Pemilu juga diberlakukan bagi Bawaslu Provinsi yang semula berjumlah 3 (tiga) orang, berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, jumlah anggota Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang dengan

memperhatikan jumlah penduduk, cakupan jumlah wilayah administratif pemerintahan, dan luas wilayah.<sup>341</sup>

### **3. DKPP sebagai Penjaga Integritas Penyelenggara Pemilu**

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. DKPP merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktik demokrasi modern di Indonesia. DKPP juga merupakan produk wacana perbaikan kualitas demokrasi di Indonesia khususnya penyelenggaraan Pemilu. Apabila seluruh penyelenggara Pemilu di semua tingkatan pada proses Pemilu berpegang dengan asas penyelenggaraan Pemilu, maka DKPP tidak perlu hadir. Kehadiran DKPP bukan sebuah kebanggaan, tetapi sebuah keprihatinan atas praktik dan perilaku penyelenggara Pemilu yang tidak bermartabat dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

Pasal 1 angka 22 UU No. 15 Tahun 2011 menjelaskan bahwa, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”. Pasal tersebut jelas menerangkan bahwa DKPP sebagai lembaga kode etik yang tugas dan wewenangnya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki, DKPP berfungsi menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, kompetensi

---

<sup>341</sup> Pasal 92 ayat (2) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

absolut terhadap penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah DKPP.

Keberadaan pengadilan etika bagi penyelenggara Pemilu di Indonesia sebenarnya telah ada sejak diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2003, tetapi keberadaannya hanya bersifat *ad hoc* dan hanya dapat dibentuk oleh KPU. Desain kelembagaan pengadilan etika penyelenggara Pemilu yang demikian tidak memberikan jaminan atas penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Berbeda dengan desain pengadilan etika yang ada saat ini, yang dibentuk permanen dan bukan merupakan bagian dari subjek kode etik penyelenggara Pemilu.

Selama berkiprah, DKPP mempunyai kontribusi dalam mewujudkan integritas penyelenggara Pemilu. Pentingnya menjaga integritas penyelenggara Pemilu, karena integritas merupakan perwujudan dari moral penyelenggara Pemilu. Sebagai implementasi penegakan integritas, penyelenggara Pemilu dihadapkan pada penegakan kode etik penyelenggara Pemilu. Salah satu Prinsip Dasar Etika dan Perilaku penyelenggara Pemilu yang penting bagi penyelenggara Pemilu adalah menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis serta tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya. Maka sebagai penyelenggara pemilu harus tunduk dan patuh pada Penegakan Kode Etik yang merupakan satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang,

patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Dengan demikian penegakan kode etik ini diharapkan akan dapat menjaga integritas, kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Sehingga kelembagaan DKPP perlu dipertahankan.

Sampai dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, keberadaan kelembagaan DKPP sebagai pengadilan kode etik penyelenggara Pemilu masih dipertahankan. Ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 merekonstruksi desain penanganan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu menjadi lebih efektif dan efisien, yaitu memberikan kepada KPU dan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan jajarannya di tingkat *ad hoc*. Selain itu, dalam hal pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu tingkat provinsi sampai dengan kabupaten/kota, undang-undang ini memberikan wewenang kepada DKPP untuk dapat membentuk Tim Pemeriksa Daerah di setiap provinsi, dimana sebelumnya pembentukan Tim Pemeriksa Daerah hanya didasarkan pada kebijakan internal DKPP yang diatur dalam peraturan DKPP untuk membantu pelaksanaan tugas DKPP. Selanjutnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengatur terkait kedudukan kesekretariatan DKPP yang harus berdiri sendiri tidak lagi melekat pada kesekretariatan jenderal Bawaslu.

## **B. Rekonstruksi Penyelenggara Pemilu**

Konstruksi ideal penyelenggara Pemilu merupakan refleksi dari desain penyelenggara Pemilu di Indonesia pasca-perubahan UUD NRI 1945. Setidaknya

ada empat aspek bagi terlaksananya Pemilu yang demokratis, yaitu: (1) kepastian hukum; (2) penyelenggara pemilu yang independen; (3) partisipasi masyarakat luas; dan (4) keadilan pemilu. Empat aspek tersebut dalam penelitian ini dibagi menjadi sembilan elemen yang diuraikan berdasarkan perodesasi regulasi penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Sembilan elemen penyelenggaraan pemilu dan pilkada tersebut meliputi: kelembagaan, struktur, keanggotaan, tugas dan wewenang, akuntabilitas, pendanaan, pengawasan, penyelesaian sengketa pemilu, dan desain pemilu.

Ditinjau dari aspek regulasi, desain penyelenggara Pemilu selalu terbit mendahului desain sistem pemilunya. Hal demikian menimbulkan hambatan bagi Penyelenggara Pemilu untuk mengelola aspek teknis Pemilu. Idealnya, memahami pemilu sebagai sebuah siklus pasca penyelenggaraan Pemilu dilakukan konsolidasi kelembagaan penyelenggara. Kondisi ideal ini sulit dicapai karena desain jadwal Pemilu di Indonesia dilakukan pada setiap bulan pada periode 2005-2013. Selanjutnya agenda jadwal Pemilu selalu ada setiap tahun pada 2015-sekarang. Selain itu, pengisian keanggotaan KPU, utamanya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dilaksanakan secara seporadis pada saat tahapan Pemilu berjalan. Pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, penyelenggara Pemilu di tingkat nasional lebih dahulu dibentuk, yakni pada 2001. Sedangkan Undang-undang Pemilunya diterbitkan pada 2003 atau satu tahun menjelang pelaksanaan pemungutan suara. Demikian pula pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2009, Undang-undang Penyelenggara Pemilu lebih dahulu dibentuk, yakni pada 2007 dan Undang-undang Pemilunya diterbitkan pada tahun 2008. Hal yang sama

terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2014. Undang-undang Penyelenggara Pemilu diterbitkan pada 2011 dan UU Pemilunya pada 2012.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, pembentuk undang-undang telah menindaklanjuti dengan menerbitkan UU No. 7 Tahun 2017 bahwa Pemilu dilakukan secara serentak untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024.

**Tabel 5.1**  
**Desain Penyelenggara dan Keadilan Pilkada**

No.	Elemen	2005	2006-2013	2014		2015		Rekomendasi Desain
				UU No. 22/2014	Perppu No. 1/2014	UU No. 1/2015	UU No. 8/2015	
1.	Kelembagaan	Permanen	Permanen	<i>Ad Hoc</i>	Permanen	Permanen	Permanen	Permanen
2.	Stuktur	Daerah	Pusat dan Daerah	Daerah	Pusat dan Daerah	Pusat dan Daerah	Pusat dan Daerah	Pusat dan Daerah
3.	Keanggotaan	Independen	Independen	Fraksi atau Gabungan Fraksi	Independen	Independen	Independen	Independen
4.	Tugas dan Wewenang	Regulator Pilkada	Pelaksana Per UU Pilkada, fungsi regulasi oleh KPU	Pelaksana UU dan Peraturan Presiden	Pelaksana Per UU Pilkada, fungsi regulasi oleh KPU	Pelaksana Per UU Pilkada, fungsi regulasi oleh KPU	Pelaksana Per UU Pilkada, fungsi regulasi oleh KPU	Pelaksana Per UU Pilkada, fungsi regulasi oleh KPU
5.	Akuntabilitas	Bertanggungjawab kepada DPRD	Bertanggungjawab kepada KPU secara herarkhis	Bertanggungjawab kepada DPRD	Bertanggungjawab kepada KPU secara herarkhis	Bertanggungjawab kepada KPU secara herarkhis	Bertanggungjawab kepada KPU secara herarkhis	Bertanggungjawab kepada KPU secara herarkhis
6.	Pendanaan	APBD	APBD	APBD	APBN	APBN	APBD	APBN
7.	Pengawasan	Terdiri unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tomas	Melalui UU No. 22 Tahun 2007 Panwas Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi untuk ditetapkan Bawaslu Panwas Kab/Kota diusulkan oleh KPU Kab/Kota untuk ditetapkan Bawaslu	Kelompok masyarakat dapat melakukan pengawasan	Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota	Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota	Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota	Masyarakat
8.	Penyelesaian	Keberatan	Melalui UU No.	Tidak diatur	Perselisihan	Perkara perselisihan	Perkara perselisihan	Sengketa proses



	Sengketa Pemilihan	terhadap hasil pemilihan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan gubernur dan Pengadilan Negeri untuk pemilihan Bupati/Walikota.	12 tahun 2008 Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.	penyelesaian sengketa hasil	hasil Pemilihan yang ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Penyelesaian sengketa TUN oleh Bawaslu dan PTTUN. Pelanggaran kode etik oleh DKPP.	penetapan hasil Pemilihan Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Penyelesaian sengketa TUN oleh Bawaslu dan PTTUN. Pelanggaran kode etik oleh DKPP.	penetapan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Penyelesaian sengketa TUN oleh Bawaslu dan PTTUN. Pelanggaran kode etik oleh DKPP.	diperiksa dan diadili oleh pengadilan Pemilu. Perselisihan hasil pemilihan diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Pelanggaran kode etik oleh DKPP.
--	--------------------	---	--	-----------------------------	---	--	--	--

Sumber: diolah pribadi

**Tabel 5.2**  
**Desain Penyelenggara dan Keadilan Pemilu**

No.	Elemen	Era Parleментар	Era Orde Lama	Era Orde Baru	Era Reformasi				Rekomendasi Desain
					1999	2004	2009	2014	
1.	Kelembagaan	<i>Ad Hoc</i>	<i>Ad Hoc</i>	<i>Ad Hoc</i>	<i>Ad Hoc</i>	Permanen	Permanen	Permanen	Permanen
2.	Struktur	Pusat dan Daerah	Pusat dan Daerah	Pusat dan Daerah	Pusat & Daerah	Pusat & Daerah	Pusat & Daerah	Pusat & Daerah	Pusat dan daerah
3.	Keanggotaan	Pemerintah & Parpol	Pemerintah & Parpol	Pemerintah	Pemerintah & Parpol	Independen	Independen	Independen	Independen
4.	Tugas & Wewenang	Menyelenggarakan pemilihan anggota DPR dan Badan Konstituante	Menyelenggarakan pemilihan anggota DPR dan Badan Konstituante	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah	Menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah
5.	Akuntabilitas	Bertanggungjawab kepada Presiden	Bertanggungjawab kepada Presiden	Bertanggungjawab kepada Presiden	Bertanggungjawab kepada Presiden	Bertanggungjawab kepada Presiden dan DPR	Bertanggungjawab kepada Presiden dan DPR	Bertanggungjawab kepada Presiden dan DPR	Bertanggungjawab kepada Presiden dan DPR
6.	Pendanaan	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN dan APBD	APBN dan APBD	APBN
7.	Pengawasan	Masyarakat	-	Panwaslak	Panwaslu	Bawaslu	Bawaslu	Bawaslu	Masyarakat
8.	Penyelesaian Sengketa Pemilu	Pidana (PN)	Pidana (PN)	Panwaslak & PN	Panwas & PN	Panwaslu, MK, DK KPU	Bawaslu, MK, DK KPU	Bawaslu, PTTUN, MK, DKPP	Pengadilan Pemilu, MK, DKPP

Sumber: diolah pribadi

## 1. Penguatan Kelembagaan KPU

Penataan kelembagaan KPU yang ideal harus dimulai dari penegasan terhadap kedudukan KPU sebagai *state primary organ*. Hal demikian akan memberikan citra KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang independen dan bebas dari intervensi dari pihak manapun. Penegasan ini penting, mengingat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh KPU dalam penyelenggaraan Pemilu sangat strategis yakni melakukan seleksi terhadap para calon penyelenggara negara. Selain itu, fungsi penegasan tersebut akan lebih memantapkan KPU sebagai *self regulatory*. Selanjutnya, desain seleksi anggota KPU melalui Tim Seleksi yang dibentuk oleh Presiden dan hasil penjurian oleh Tim Seleksi dilanjutkan melalui *fits and proper test*, uji kelayakan atau kepatutan yang dilakukan oleh DPR saat ini harus dipertahankan. Mekanisme tersebut merupakan perwujudan penerapan prinsip *check and balance* sehingga potensi munculnya *conflict of interest* dapat diminimalisir. Sedangkan untuk pengisian keanggotaan KPU tetap diisi dari unsur masyarakat.

Memperhatikan uraian tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 secara umum sama, tidak nampak perbedaan spesifik yang menunjukkan perbedaan dari aspek ruang lingkup yang menunjang penguatan kelembagaan demokrasi. Implementasi ketentuan tersebut dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan Pemilu.

Berkaitan dengan jumlah keanggotaan KPU di daerah perlu ditata ulang dengan menyesuaikan cakupan wilayah administrasi, letak geografis, dan jumlah

penduduk dalam wilayah kerja KPU di daerah. Terbitnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ternyata tidak mengalami banyak perubahan yang signifikan terkait kelembagaan KPU, yaitu perubahan jumlah anggota KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (orang) yang menyesuaikan jumlah penduduk, cakupan luas wilayah dan jumlah wilayah administrasi pemerintahan.<sup>342</sup> Namun ketentuan tersebut, belum sejalan dengan kebijakan penataan jadwal Pemilu dan Pilkada serentak. Implementasi ketentuan tersebut, dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan Pemilu. Menghadapi penyelenggaraan Pemilu ke depan bahwa penyelenggaraan Pemilu akan dilakukan secara serentak, maka kebutuhan untuk melakukan konstruksi kelembagaan KPU Kabupaten/Kota sangat diperlukan. Konstruksi kelembagaan KPU Kabupaten/Kota dapat dilakukan dengan mengubah masa tugas anggota KPU Kabupaten/Kota yang semula selama lima tahun perlu diubah menyesuaikan jadwal Pemilu dan Pilkada. Pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota dilakukan menjelang penyelenggaraan tahapan Pemilu dan Pilkada. Sedangkan sekretariatnya tetap permanen untuk menjalankan fungsi dokumentasi, kearsipan, pelayanan informasi Pemilu, dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Demikian pula pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI dilakukan pada saat penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada saja. Sedangkan pada Provinsi DIY, sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

---

<sup>342</sup> Pasal 10 ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Yogyakarta, Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Meskipun sistem pemilihan gubernur dan wakil gubernur di DIY berbeda dengan provinsi lain, namun pengisian keanggotaan KPU Provinsi DIY perlu dipertahankan sebagaimana ketentuan undang-undang yang berlaku saat ini. Kebijakan ini dipertahankan dengan pertimbangan bahwa KPU Provinsi memiliki peran strategis untuk melaksanakan program KPU yang berkelanjutan dan menjalankan fungsi kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota.

Sifat permanen hanya diberlakukan bagi kelembagaan KPU Kabupaten/Kota dalam artian kesekretariatannya saja, karena tugas kesekretariatan KPU Kabupaten/Kota salah satunya memelihara arsip penyelenggaraan Pemilu yang harus dilakukan setiap waktu.

## **2. Transformasi Bawaslu menjadi Pengadilan Pemilu**

Keadilan Pemilu menurut IDEA adalah:

*a). for ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions); b). for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication.*<sup>343</sup>

Konsep keadilan Pemilu yang dikemukakan oleh IDEA di atas mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen, yaitu pencegahan terhadap sengketa Pemilu (*prevention of electoral disputes*), penyelesaian terhadap

---

<sup>343</sup> Ayman Ayoub dan Andrew Ellis (eds.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Stockholm, International IDEA, 2010), hal. 1.

sengketa Pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa Pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*).<sup>344</sup>

Berdasarkan konsep tersebut, penerapan keadilan Pemilu di Indonesia saat ini sudah diperankan oleh Bawaslu, PT TUN, dan MK. Masing-masing lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berbeda. Dalam konstruksi penerapan keadilan Pemilu di Indonesia, Bawaslu menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menerima laporan dan menyelesaikan sengketa Pemilu, meskipun tidak jarang para pencari keadilan selalu mencari celah untuk ditempuh melalui lembaga peradilan lainnya yang secara substansi permasalahan tersebut merupakan objek perkara yang dapat diselesaikan oleh Bawaslu.

Bahwa jaminan terciptanya keadilan Pemilu tidak cukup hanya dibentuknya lembaga-lembaga yang dijadikan sebagai wadah atas keberatan terhadap proses Pemilu. Namun manajemen penyelesaian atas keberatan tersebut harus dilakukan secara cepat dan tepat, serta memberikan kepastian hukum dalam penyelesaiannya. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka kedepan Bawaslu diberi wewenang untuk menegakkan pelanggaran proses dan pidana Pemilu, yaitu dengan cara mentransformasi Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu. Sedangkan mekanisme penyelesaian sengketa hasil tetap diberikan wewenang kepada MK.

Pengadilan Pemilu merupakan lembaga independen yang berkedudukan di tingkat pusat dan provinsi. Unsur keanggotaan Pengadilan Pemilu ditingkat pusat berjumlah sembilan orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier yang ditunjuk

---

<sup>344</sup> Khairul Fahmi, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945," dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4 No. 2, Desember 2016, hal. 168-169.

oleh MA, dan enam orang tokoh masyarakat yang komposisinya tiga orang usulan DPR dan tiga orang diusulkan oleh Pemerintah. Sedangkan Pengadilan Pemilu tingkat Provinsi beranggotakan tujuh orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi, dan empat orang tokoh masyarakat yang dibentuk oleh Pengadilan Pemilu pusat.

Mekanisme penanganan perkara pada tingkat pertama akan dilakukan oleh Pengadilan Pemilu Provinsi, sementara pada Pengadilan Pemilu pusat berperan sebagai pengadilan banding terhadap putusan Pengadilan Pemilu provinsi. Sedangkan tingkat kasasi terhadap perkara pelanggaran proses dan pidana Pemilu diserahkan kepada MA.

### **3. Penguatan Kelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)**

Isu mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan berintegritas telah menjadi bahan kajian ilmiah dalam forum-forum internasional. Salah satunya adalah Forum *Global Commission on Election, Democracy, and Security* dalam laporannya *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* menawarkan parameter penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, yaitu integritas Pemilu. Forum tersebut juga mengajukan tiga indikator Pemilu berintegritas, antara lain,<sup>345</sup>*pertama*, Pemilu berdasarkan prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku umum dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang

---

<sup>345</sup> Ramlan Surbakti, "Pemilu Berintegritas dan Adil," dalam *Harian Kompas*, Edisi 14 Februari 2004, hal. 6.

Hak-hak Sipil dan Politik. *Kedua*, persiapan dan pelaksanaannya profesional, imparial, dan transparan. *Ketiga*, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus Pemilu.

Selanjutnya, forum Komisi Global dalam laporannya juga menyampaikan lima tantangan untuk menciptakan Pemilu berintegritas:<sup>346</sup> (1) membangun negara hukum untuk menjamin HAM dan keadilan Pemilu; (2) membangun penyelenggara Pemilu yang independen, profesional, dan kompeten sehingga dipercaya publik; (3) menciptakan institusi dan norma multi-partai yang kompetitif dan pembagian kekuasaan yang mendukung demokrasi sebagai sistem jaminan keamanan bersama di antara pesaing politik; (4) menghilangkan hambatan hukum, politik, administratif, ekonomi, dan sosial untuk partisipasi politik yang universal dan setara; dan (5) mengatur keuangan politik yang tidak terkontrol, tidak transparan, dan remang-remang.

Indikator yang ditawarkan oleh Kelompok Pemilu Berintegritas dan Komisi Global telah memberikan gambaran yang luas terkait Pemilu berintegritas yang tidak terbatas pada penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan adil. Bahkan Ramlan juga menawarkan tujuh indikator Pemilu yang adil dan berintegritas dengan mengkolaborasikan antara *electoral integrity* dan *electoral justice* sebagai parameter Pemilu demokratis, yaitu:<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> *Loc. cit.*

<sup>347</sup> *Loc. cit.*



- a. kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan;
- b. kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis;
- c. persaingan bebas dan adil antarkontestan pemilu;
- d. partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahap pemilu. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dipercaya rakyat dan peserta jika pemilu diselenggarakan badan yang tak hanya kompeten dan berkapasitas dalam bidang tugasnya, tetapi juga independen dan mengambil keputusan yang imparial (tak memihak);
- e. badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial. Badan penyelenggara pemilu dapat dikategorikan bertindak independen jika menyelenggarakan pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kode etik penyelenggara pemilu;
- f. integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu; dan
- g. penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.

Indikator yang dikemukakan Kelompok Pemilu Berintegritas, Komisi Global, dan Ramlan di atas, sejatinya akan sulit terwujud jika penyelenggaraan Pemilu tidak ditopang oleh penyelenggara Pemilu yang profesional, independen, dan imparial. Menurut peneliti, fokus untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas sebenarnya terletak pada penyelenggara Pemilunya, karena integritas merupakan suatu komitmen dalam tindakan terhadap seperangkat prinsip dan nilai

yang dapat dibenarkan secara moral.<sup>348</sup> Dengan kata lain, penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan berintegritas hanya bergantung pada individu-individu penyelenggara Pemilu yang berpegang teguh pada komitmen dalam melakukan suatu tindakan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu.

Upaya mewujudkan Pemilu yang berintegritas juga telah dilakukan oleh Indonesia, yaitu membangun sistem peradilan etika penyelenggara Pemilu yang secara konkret dibentuk DKPP yang permanen dan independen. Adanya kelembagaan DKPP, menjadikan Indonesia satu-satunya negara yang memiliki sistem peradilan etika penyelenggara Pemilu di dunia.

Berdasarkan UU No. 7 tahun 2017, DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Undang-undang ini juga memberikan penegasan bahwa penanganan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara Pemilu merupakan kompetensi absolut DKPP.

Terkait pembentukan sekretariat DKPP menurut Undang-undang No. 7 Tahun 2017, disebutkan bahwa Kepala Sekretariat DKPP diangkat oleh Menteri Dalam Negeri di satu sisi, namun di sisi lain secara struktural harus bertanggung jawab kepada Ketua DKPP. Hal ini berpotensi melahirkan dualisme loyalitas Kepala Sekretariat DKPP kepada Menteri Dalam Negeri dan Ketua DKPP.

---

<sup>348</sup> T. Becker, "Integrity in Organization: Beyond Honesty and Conscientiousness," dalam *Academic of Management Review*, 23(1), 1998, hal. 157-158. "Integrity is commitment in action to a morally justifiable set of principles and values."

Dampak luas pengaturan tersebut dapat mereduksi kemandirian DKPP. Konstruksi kelembagaan DKPP yang akan datang, Sekretariat DKPP dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang diangkat oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Ketua DKPP.

Konstruksi pelaksanaan wewenang dan tugas DKPP kedepan hanya memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Pengawasan etika hakim pengadilan pemilu berada di bawah Komisi Yudisial (KY). Hal ini sesuai dengan kewenangan KY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI 1945.

## BAB VI

### SIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap hasil penelitian dan penerapan teori yang relevan, maka simpulan yang dapat disampaikan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Politik hukum Pemilu selalu berubah dari waktu ke waktu karena mengikuti dinamika penerapan sistem pemerintahan yang digunakan pada setiap era pemerintahannya. Pilihan sistem pemerintahan di suatu negara membawa dampak terhadap jenis Pemilu, sistem Pemilu, dan kelembagaan penyelenggara Pemilu. Dinamika dalam politik internasional dan lokal juga turut mendorong keterlibatan masyarakat sipil dalam mewujudkan Pemilu yang lebih demokratis. Analisis menggunakan teori sibernatika Talcott Parsons menunjukkan bahwa fungsi subsistem budaya yang termanifestasi melalui dorongan masyarakat pasca-Reformasi telah membentuk sub-sistem di atasnya untuk mewujudkan Pemilu demokratis. Indikator penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dapat dilihat dari luasnya tingkat partisipasi masyarakat, kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, dan terwujudnya keadilan pemilu. Arah gerak perubahan jenis, sistem, kelembagaan penyelenggara, dan sistem pengawasan Pemilu di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengkonfirmasi teori *legal system*

bahwa perubahan politik hukum penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari pengaruh substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang eksis di setiap era pemerintahan. Perkembangan dan arah perubahan dari periode ke periode, tersaji dalam poin-poin berikut ini:

a. Era Pemerintahan Parlementer

- 1) jenis Pemilu : memilih anggota DPR dan Konstituante
- 2) sistem Pemilu : proporsional representatif
- 3) kelembagaan penyelenggara Pemilu:
  - i. model : *The Government Models of Electoral Management*
  - ii. unsur : Parpol Pemerintah Kabinet Ali
  - iii. kedudukan : PPI Pusat, PP Provinsi, PP Kabupaten
- 4) sistem pengawasan Pemilu: dilakukan oleh masyarakat sipil.
- 5) Stuktur hukum (*legal stucture*) dan kultur hukum (*legal culture*) lebih dominan daripada substansi hukum (*legal substance*)

b. Era Pemerintahan Orde Lama (Demokrasi Terpimpin)

Ditinjau dari aspek regulasi, pengaturan Pemilu dan kelembagaan penyelenggara Pemilu masih menggunakan UU No. 7 Tahun 1953 yang mengatur:

- 1) jenis Pemilu : memilih anggota DPR dan Konstituante
- 2) sistem Pemilu : proporsional representatif
- 3) kelembagaan penyelenggara Pemilu:
  - i. model : *The Government Models of Electoral Management*

- ii. unsur : Parpol yang ada di Parlemen
  - iii. kedudukan : PPI Pusat, PP Provinsi, PP Kabupaten
- 4) Sistem pengawasan Pemilu : dilakukan oleh masyarakat sipil. Namun Pemilu tahun 1960 tidak terselenggara karena diterbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sehingga UU No. 7 Tahun 1953 tidak dapat digunakan sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu.
- 5) Substansi hukum (*legal substance*) dan kultur hukum (*legal culture*) sudah memadai, namun kondisi struktur hukum (*legal structure*) membuat Pemilu batal dilaksanakan.
- c. Era Pemerintahan Periode Orde Baru
- 1) jenis Pemilu : memilih anggota DPR dan DPRD I dan DPRD II, sedangkan presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR.
- 2) sistem Pemilu: perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar tertutup.
- 3) kelembagaan penyelenggara Pemilu :
- i. model : *The Government Models of Electoral Management*
  - ii. unsur : Pemerintah
  - iii. kedudukan : LPU, sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan dilakukan oleh PPI Pusat, PPD I, PPD II
- 4) pengawasan: internal (Panwaslak) yang terdiri dari unsur Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer dengan keputusan akhir di tangan Presiden.

5) Substansi hukum (*legal substace*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*) tidak memadai karena di bawah pengaruh rezim otoriter.

d. Era Pemerintahan Reformasi

a) Sebelum perubahan UUD 1945:

1) jenis Pemilu : memilih anggota DPR dan DPRD I dan DPRD II, sedangkan presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR

2) sistem Pemilu: sistem proporsional dengan daftar calon tertutup.

3) kelembagaan penyelenggara Pemilu :

i. model : *The Mixed Models of Electoral Management*

ii. unsur : Pemerintah dan Perwakilan Parpol Peserta Pemilu

iii. kedudukan : KPU sebagai regulator, sedangkan pelaksana teknis penyelenggaraan dilakukan oleh PPI Pusat, PPD I, PPD II

4) pengawasan: Panwaslu terdiri dari Hakim, Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat.

5) Substansi hukum (*legal substance*) dan struktur hukum (*legal structure*) belum memadai untuk penyelenggaraan Pemilu yang demokratis karena masih dalam masa transisi dari otoritarian Orde Baru ke Reformasi, namun kultur hukum (*legal culture*) telah mendukung terselenggaranya Pemilu demokratis.

b) Setelah perubahan UUD 1945

- 1) jenis Pemilu : memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung, serta pemilihan kepala daerah yang juga dipilih secara langsung.
- 2) sistem Pemilu : dalam Pemilu Tahun 2004 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka namun penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut. Pemilu tahun 2009 sampai dengan 2014 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, sedangkan metode penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.
- 3) kelembagaan penyelenggara Pemilu : KPU sebagai regulator sekaligus pelaksana teknis, Bawaslu mengawasi tahapan Pemilu dan DKPP sebagai penegak kode etik penyelenggara Pemilu.
  - i. model : *The Independent Models of Electoral Management*
  - ii. unsur : Unsur Masyarakat
  - iii. kedudukan : KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota
- 4) pengawasan : dalam Pemilu tahun 2004 dibentuk Panwaslu yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, tokoh masyarakat, dan pers. Sedangkan Pemilu tahun 2009 sampai dengan 2014 dibentuk Bawaslu yang keanggotaannya berasal dari masyarakat sipil. Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan sekaligus quasi peradilan.



5) Substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan kultur hukum (*legal culture*) mulai bersinergi untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis..

2. Ditinjau dari aspek regulasi, undang-undang tentang penyelenggara Pemilu ternyata diterbitkan lebih awal dibandingkan undang-undang tentang Pemilunya. Hal demikian menimbulkan hambatan bagi Penyelenggara Pemilu untuk mengelola aspek teknis Pemilu. Idealnya, memahami pemilu sebagai sebuah siklus pasca penyelenggaraan Pemilu dilakukan konsolidasi kelembagaan penyelenggara. Kondisi ideal ini sulit dicapai karena desain jadwal Pemilu di Indonesia dilakukan pada setiap bulan pada periode 2005-2013. Selanjutnya agenda jadwal Pemilu selalu ada setiap tahun pada 2015-sekarang. Selain itu, pengisian keanggotaan KPU, utamanya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dilaksanakan secara seporadis pada saat tahapan Pemilu berjalan. Mencermati desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diterapkan saat ini dikaitkan dengan rencana pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada secara serentak tahun 2024, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap politik hukum penyelenggara Pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal. Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu menurut IDEA harus memenuhi prinsip: (1) independen, atau memiliki kemandirian untuk menyusun setiap regulasi dan kebijakan; (2) imparsial, atau tidak berat sebelah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; (3) integritas, atau anggota Penyelenggara memiliki tanggung jawab secara penuh untuk mewujudkan integritas dan kejujuran

proses pemilu; (4) transparan, atau keterbukaan mengenai operasional kerja dan penyelenggaraan keuangan; (5) efisien, atau tepat dan bijaksana dalam setiap aktivitas; (6) profesional, atau teliti, akurat, dan kompeten dalam menyelenggarakan Pemilu; dan (7) orientasi pelayanan, atau memberikan pelayanan terbaik dan terukur kepada para *stakeholders*. Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu di Indonesia secara keseluruhan telah tertata dengan baik dan telah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu demokratis dan berintegritas, yaitu kelembagaannya bersifat independen, memiliki kewenangan sebagai regulator dan mengendalikan seluruh proses Pemilu, melakukan seleksi badan penyelenggara yang mempunyai kompetensi dan inklusifitas, membangun kepercayaan pemilih dan pelaku politik dengan bekerja secara profesional dan imparial, memiliki mekanisme kontrol terhadap perilaku penyelenggara secara internal (KPU dan Bawaslu) maupun DKPP yang diberi kewenangan khusus menegakkan kode etik, serta pengawasan dan penyelesaian sengketa oleh Bawaslu. Namun dibebberapa aspek seperti pengaturan tugas dan wewenang, pola rekrutmen dan masa jabatan KPU Kabupaten/Kota, aspek pendanaan, serta aspek pengawasan. Rekonstruksi dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, dalam rangka memperkuat kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu, dilakukan penataan kembali wewenang KPU dalam menyusun peraturan tentang pedoman teknis tahapan Pemilu yang bebas dari intervensi lembaga politik. Mencermati kedudukan KPU dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia,

KPU sebagai lembaga negara independen yang memiliki sifat *self regulatory body*, artinya dapat mengatur dirinya sendiri sepanjang aturan berkaitan dengan kewenangannya. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 mengatur pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dengan demikian KPU memiliki kewajiban untuk menjalankan wewenangnya sebagai *self regulatory body* dalam menyusun aturan pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Konsep mekanisme konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dapat diubah dengan mekanisme *toetsingsrecht*. Kedua mekanisme tersebut pada dasarnya sama, yaitu sebagai implementasi dari prinsip *check and balance* dalam penyelenggaraan negara, hanya saja untuk mekanisme konsultasi lebih bersifat politis, sementara mekanisme *toetsingsrecht* berdasar pada hukum.

**Kedua**, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota baik dari sisi keanggotaan, pola rekrutmen KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan *supporting system* di lingkungan Sekretariat Jenderal melalui kebijakan alih status dan merit sistem. Uraian tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu secara umum sama, namun tidak nampak perbedaan spesifik yang menunjukkan perbedaan dari aspek ruang lingkup yang menunjang penguatan kelembagaan demokrasi. Jumlah keanggotaan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota se-Indonesia telah mengalami perubahan dengan

memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, dan wilayah administrasi pemerintahan. Namun ketentuan tersebut, belum sejalan dengan kebijakan penataan jadwal Pemilu dan Pilkada serentak. Implementasi ketentuan tersebut, dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan Pemilu. Memperhatikan desain Pemilu dan Pilkada serentak, pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota dilakukan menjelang penyelenggaraan tahapan Pemilu dan Pilkada. Sedangkan sekretariatnya tetap permanen untuk menjalankan fungsi dokumentasi, kearsipan, pelayanan informasi Pemilu, dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Demikian pula pengisian anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada Provinsi DKI Jakarta tidak dibentuk pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota. Kota dan Kabupaten di Provinsi DKI Jakarta merupakan wilayah administrasi dipimpin oleh Wali Kota/Bupati yang pengisian jabatannya diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sedangkan pada Provinsi DIY, sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Meskipun sistem pemilihan gubernur dan wakil gubernur di DIY berbeda dengan provinsi lain, namun pengisian keanggotaan KPU Provinsi DIY perlu dipertahankan sebagaimana ketentuan undang-undang yang berlaku saat ini. Kebijakan ini dipertahankan dengan pertimbangan bahwa

KPU Provinsi memiliki peran strategis untuk melaksanakan program KPU yang berkelanjutan dan menjalankan fungsi kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota. **Ketiga**, aspek pendanaan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Memperhatikan agenda penyelenggaraan Pemilu nasional dan Pilkada dilaksanakan secara serentak, maka biaya penyelenggaraan Pilkada yang sampai dengan saat ini berasal dari APBD, sebaiknya di bebaskan pada APBN. Bahwa biaya penyelenggaraan Pilkada yang berasal dari APBD berpotensi mempengaruhi independensi penyelenggara Pemilu. Memperhatikan skema pembahasan anggaran yang terdiri dari; Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan anggaran, Sekretaris Daerah sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), DPRD yang memiliki fungsi anggaran, dan lembaga penyelenggara Pemilu dalam hal ini sebagai kuasa pengguna anggaran. Penyelenggara Pemilu seringkali terkendala dengan penentuan anggaran Pilkada karena bergantung pada persetujuan kepala daerah yang juga merupakan calon *incumbent*, serta partai politik pendukungnya di DPRD. **Keempat**, aspek pengawasan. Salah satu parameter terselenggaranya Pemilu yang demokratis adalah adanya partisipasi masyarakat. Desain sistem pengawasan saat ini melalui pelembagaan badan pengawas menjadikan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu kurang maksimal, meskipun Bawaslu telah berupaya membangun partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan. Namun, masyarakat secara personal maupun kelompok belum terfasilitasi untuk melakukan fungsi pengawasan.

## **B. Implikasi Teoritik**

Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu yang berbasis pada nilai-nilai demokrasi yang ideal pada masa akan datang memiliki implikasi teoritis terhadap kedudukan penyelenggara Pemilu dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan KPU dalam konstitusi diklasifikasikan sebagai *state auxiliary organ*, bukan *state primary organ*. Secara tekstual UUD NRI 1945 memang tidak menyebutkan nama kelembagaan penyelenggara Pemilu. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945, hanya menyebut “suatu komisi pemilihan umum.” Berbeda hal dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang juga menjalankan wewenang konstitusional tetapi nama lembaganya disebut secara jelas seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, KY, dan BPK. Sementara kewenangan penyelenggara Pemilu yang diamanatkan UUD NRI 1945 sangat strategis, karena hasil Pemilu akan ditindaklanjuti pengisian jabatan-jabatan strategis sebagai penyelenggara negara. Pengisian jabatan MA, MK, KY, dan BPK meskipun tidak dipilih melalui Pemilu, akan tetapi proses rekrutmennya melibatkan penyelenggara negara hasil dari Pemilu yang diselenggarakan penyelenggara Pemilu. Untuk itu perlu dilakukan perubahan desain konstitusional kedudukan KPU sebagai *state primary organ*.

## **C. Implikasi Praktis**

Rekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu yang ideal menimbulkan implikasi praktis dari aspek kelembagaan penyelenggara Pemilu, yaitu: *pertama*, mengubah ketentuan Pasal 22E ayat (5) yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan

mandiri. *Kedua*, KPU diberi wewenang menyusun peraturan yang bebas dari intervensi lembaga politik. *Ketiga*, uraian tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu secara umum sama dengan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, tidak nampak perbedaan spesifik yang menunjukkan perbedaan dari aspek ruang lingkup yang menunjang penguatan kelembagaan demokrasi. Implementasi ketentuan tersebut, dalam tataran praktis menimbulkan *inefisiensi* manajemen penyelenggaraan Pemilu. *Keempat*, jumlah keanggotaan KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi se-Indonesia kecuali Provinsi Aceh, KPU Provinsi sebanyak lima orang dan Bawaslu Provinsi sebanyak tiga orang. Hal demikian tentu tidak sepadan dengan beban tugas bagi KPU dan Bawaslu provinsi serta ditingkat kabupaten/kota yang mempunyai cakupan wilayah administrasi yang cukup luas atau wilayah administrasi yang cukup luas (Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa barat), wilayah kepulauan (Kepulauan Riau, Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Maluku, dan Maluku Utara), atau pegunungan (Papua). Penerapan perbedaan jumlah keanggotaan pada jajaran KPU dan Bawaslu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, namun perlu ditinjau ulang dengan memperhatikan karakteristik geografis ditingkat Kabupaten/Kota. *Kelima*, pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota dilakukan Kepala menjelang penyelenggaraan tahapan Pemilu dan Pilkada. Sedangkan sekretariatnya tetap permanen untuk menjalankan fungsi dokumentasi, kearsipan, pelayanan informasi Pemilu, dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Demikian pula pengisian keanggotaan

KPU Kabupaten/Kota di Provinsi DKI dilakukan pada saat penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada saja. Sedangkan pada Provinsi DIY, sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Meskipun sistem pemilihan gubernur dan wakil gubernur di DIY berbeda dengan provinsi lain, namun pengisian keanggotaan KPU Provinsi DIY perlu dipertahankan sebagaimana ketentuan undang-undang yang berlaku saat ini. Kebijakan ini dipertahankan dengan pertimbangan bahwa KPU Provinsi memiliki peran strategis untuk melaksanakan program KPU yang berkelanjutan dan menjalankan fungsi kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota. *Keenam*, biaya penyelenggaraan Pilkada yang berasal dari APBD berpotensi mempengaruhi independensi penyelenggara Pemilu, maka pendanaan penyelenggaraan Pilkada sebaiknya dibebankan pada APBN. *Ketujuh*, kedepan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu sebaiknya diserahkan kepada masyarakat melalui prosedur pendaftaran kepada KPU untuk dilakukan verifikasi kelayakan dan diterbitkan akreditasi menjadi pengawas, mendapat fasilitasi peningkatan kapasitas serta dukungan operasional. *Kedelapan*, membentuk lembaga pengadilan Pemilu yang berwenang menangani perkara pelanggaran proses dan pidana Pemilu. Merevisi Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang materi muatannya menata ulang wewenang KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, serta keanggotaan dan pola rekrutmen KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.



#### **D. Rekomendasi**

Memperhatikan simpulan di atas, maka dapat dikemukakan rekomendasi sebagai berikut:

1. Memperkuat Kelembagaan penyelenggara Pemilu melalui terhadap UUD 1945 dengan materi muatan mengubah ketentuan Pasal 22E ayat (5) yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
2. Merevisi Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang materi muatannya menata ulang wewenang KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, pengisian keanggotaan KPU Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DKPP dipimpin oleh Sekretaris Jenderal yang diangkat oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Ketua DKPP.
3. Merevisi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang materi muatannya mengatur terbentuknya lembaga pengadilan Pemilu dan penyelesaian sengketa hasil oleh Mahkamah Konstitusi.
4. Merevisi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang materi muatannya mengatur pendanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bersumber dari APBN.
5. Bawaslu ditransformasi menjadi pengadilan Pemilu. Pengadilan Pemilu akan menjadi satu-satunya lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk menangani pelanggaran proses. Sementara untuk proses sengketa hasil

Pemilu baik Pemilu nasional dan Pilkada diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi perlu melakukan penafsiran ulang terhadap Putusan Nomor 97/PUU-IX/2013 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### ***E. Postscriptum***

Studi politik hukum penyelenggara Pemilu menghasilkan tesis bahwa wajah kelembagaan penyelenggara Pemilu sangat dipengaruhi oleh produk hukum yang mengaturnya. Penyelenggaraan Pemilu yang demokratis harus ditopang oleh penyelenggara Pemilu yang independen, adanya partisipasi masyarakat secara luas, adanya kepastian hukum, dan adanya keadilan Pemilu. Keempat parameter tersebut merupakan syarat minimal yang harus termuat dalam kerangka hukum Pemilu.

Ketika penyusunan disertasi ini berlangsung, terdapat perubahan produk hukum terkait penyelenggaraan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan undang-undang tersebut antara lain mengatur desain Pilkada serentak nasional yang akan dicapai pada tahun 2024, penyelesaian sengketa hasil pemilu menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebelum dibentuk pengadilan khusus pemilu, perubahan struktur, keanggotaan, wewenang, penyelenggara pemilu baik di intitusi KPU, Bawaslu, maupun DKPP.

Meskipun telah dilakukan perubahan politik hukum penyelenggara pemilu, namun masih ada kelemahan yang dipandang perlu untuk disempurnakan berdasarkan rekomendasi penelitian ini.

Berdasarkan studi ini, kelemahan regulasi penyelenggara pemilu antara lain adanya pengaturan konsultasi yang seharusnya tidak dirumuskan sebagai kewajiban, namun disesuaikan dengan kebutuhan KPU untuk melakukan konfirmasi terhadap ketentuan undang-undang yang dinilai multi tafsir atau kontradiktif. Hasil konsultasi harus diberikan keleluasaan atau kebebasan kepada KPU untuk mengambil keputusan, sehingga terwujud regulasi pemilu yang mencerminkan kemandirian kelembagaan KPU. Apabila peraturan KPU dinilai bertentangan dengan undang-undang, maka dapat ditempuh upaya hukum melalui mekanisme *toetsingrecht* di MA. Penyelesaian sengketa hasil pemilihan adalah kewenangan MK karena berdasarkan pertimbangan Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 pilkada mengadopsi asas-asas pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rahasia sebagaimana dimaksud UUD NRI 1945. Selanjutnya apabila terjadi pelanggaran terhadap proses Pemilu, maka diselesaikan melalui Pengadilan Pemilu. Dengan demikian yang diperlukan adalah memberikan kepercayaan penuh kepada penyelenggara Pemilu dalam menyelenggarakan Pemilu.

Secara konkret usulan desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang diajukan meliputi, *pertama*, penegasan lembaga penyelenggara Pemilu adalah KPU. *Kedua*, mentransformasi Bawaslu menjadi Pengadilan Pemilu. Ketiadaan lembaga pengawas Pemilu bukan berarti penyelenggaraan Pemilu di suatu negara tidak berjalan demokratis. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dapat

menggunakan desain pengawasan partisipatif yang melibatkan peran serta masyarakat maupun organisasi masyarakat. Bentuk pengawasan partisipatif dapat dilakukan dengan penyediaan dana pengawasan penyelenggaraan Pemilu oleh negara kepada kelompok-kelompok masyarakat maupun organisasi masyarakat yang telah diakreditasi oleh KPU. Selain itu, dapat dilakukan dengan memperluas akses ruang bagi masyarakat untuk melaporkan setiap pelanggaran/kecurangan Pemilu. Sedangkan untuk penanganan pelanggaran proses dan pidana Pemilu diselesaikan melalui Pengadilan Pemilu. Pengadilan Pemilu merupakan lembaga independen yang berkedudukan di tingkat pusat dan provinsi. Unsur keanggotaan Pengadilan Pemilu ditingkat pusat berjumlah sembilan orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier yang ditunjuk oleh MA, dan enam orang tokoh masyarakat yang komposisinya tiga orang usulan DPR dan tiga orang diusulkan oleh Pemerintah. Sedangkan Pengadilan Pemilu tingkat Provinsi beranggotakan tujuh orang yang terdiri atas tiga orang hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi, dan empat orang tokoh masyarakat yang dibentuk oleh Pengadilan Pemilu pusat. Mekanisme penanganan perkara pada tingkat pertama akan dilakukan oleh Pengadilan Pemilu Provinsi, sementara pada Pengadilan Pemilu pusat berperan sebagai pengadilan banding terhadap putusan Pengadilan Pemilu provinsi. Sedangkan tingkat kasasi terhadap perkara pelanggaran proses Pemilu diserahkan kepada MA. Apabila terdapat pelanggaran kode etik oleh hakim pengadilan Pemilu, maka diperiksa dan diputus oleh DKPP.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Addink, Henk, *Sourcebook—Human Rights and Good Governance*. Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010.

Alfian, ed., *Hasil Pemilu 1955*. Jakarta: Leknas, 1971.

Al Rasjid, Harun, *Hubungan antara Presiden dan Majelis Permusjawaratan Rakyat*. Djakarta: Pelita Ilmu, 1968.

\_\_\_\_\_, *Beberapa Pandangan mengenai Undang-Undang Pemilihan Umum 1969*. Djakarta: Pelita Ilmu, 1970.

Amien, A. Mappadjantji, *Kemandirian Lokal : Konsepsi Pembangunan, Organisasi, dan Pendidikan dari Perspektif Sains Baru*, Jakarta: Gramedia, 2005.

Aminuddin, M. Faishal dan Pipit R. Kartawidjaja, *Demokrasi Elektoral (bagian II) Sistem dan Perbandingan Pemerintahan*, Surabaya: Sindikasi Indonesia, 2015.

Amirudin, Ibrahim, *Kedudukan KPU dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, 2008.

Arumanadi, Bambang dan Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*. Semarang: IKIP Semarang Press, 1993.

Arikunto, Suharsimi, *Pembinaan SDM Berbasis Kompetensi*, PT Pustaka Binama Presindo: Jakarta, 2011.

Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Karya, 1998.

Assiddiqie, Jimly, *Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar)*. Jakarta: FH-UI, 2000.

\_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara dan pilar Demokrasi*, Jakarta; Konstitusi Press, 2005.

\_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (Edisi Revisi)*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum Tata Negara II*. Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Konstitusi Press, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*. Bandung: Sinar Grafika, 2014.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya)*. Depok: UI Press, 1995.
- Barnet, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, Cayendish Publishing, 2004.
- Bix, Brian H., *Legal Positivism*. Malden, USA: Blackwell Publishing, 2005.
- Blau, Peter M dan Meyer, Marshal W, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press: Jakarta, 1991.
- Brown, Collin, *A Short History of Indonesia. the Unlikely Nation?*, Crown Nest, NSW: Allen&Unwin, 2003.
- Budiardjo, Miriam, *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Burris, Arthur L, *Congressional Research Service. The Help America Vote Act and Election Administration: Overview and Selected Issues for the 2016 Election. Congressional Research Service*, 2016.
- Camblis, William J. dan Robert B. Seidman, *Law. Order. and Power*. Mess Addison: Wesley, 1971.
- Colomer, Josep Maria, *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Mac Millan, 2004.
- Corolina, dan Dede Mariana, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1978.

- Cunningham, Frank, *Theories of Democracy*. London: Routledge, 2002.
- Dahl, Robert Alan, *On Democracy*, USA: Yale University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_, *A Preface to Democratic Theory*. London: The University of Chicago Press, Ltd., 2006.
- \_\_\_\_\_, *The Concept of Power*. Behavioral Science, 1957.
- Dahm, Benhard, *The History of Indonesia in the Twentieth Century*, New York: Praeger Publisher, 1971.
- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia, 2002.
- Denzin, Norman K. dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publication, 1994.
- Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970*. Jakarta: Pradna Paramita, 1970.
- DKPP RI, *Penyelenggara Pemilu di Dunia*. Jakarta: Dewan Kehormatan dan Penyelenggara Pemilu (DKPP), 2015.
- Edgar McGrath, Alister, *Sejarah Pemikiran Reformasi*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2006.
- Emmerson, Donald K., *The Bureaucracy in Indonesia*. Cambridge: Center for International Studies MIT, 1974.
- Evan, William, *Social Structure and Law: Theoretical and Empirical Perspectives*, California: Sage Publications, 1990.
- Fachrudin, Ahmad, *Jalan Terjal Menuju Pemilu 2014: Mengawasi Pemilu. Memperkuat Demokrasi*. Jakarta: Penerbit Gramedia Utama Publishindo, 2013.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Malang: Yayasan Asah Asih Asuh, 1990.
- Faizal, Akbar, *Partai Demokrat dan SBY*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Fatah, Eep Saefullah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997.
- Fatwa, A.M, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Kompas, 2009.

- Fatkurohman, Dian Aminuddin, dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Feith, Herbert, *The Indonesian Election of 1955*. Ithaca, N.Y.: Far Eastern Studies Cornell University, 1957.
- \_\_\_\_\_, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox, 2007.
- Feith, Herbert dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Forum untuk Reformasi Demokrasi. *Penilaian Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Internasional IDEA, 2000.
- Friedmann, F., *Legal Theory*. London: Steven & Son, 1960.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- \_\_\_\_\_, *American Law*. London: W.W. Norton & Company, 1984.
- Friedrich, Carl. J., *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn & Co., 1950.
- \_\_\_\_\_, *An Introduction to Political Theory; Twelve Lecture at Harvard*. New York: Harper and Row, 1967.
- \_\_\_\_\_, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Ed. ke-5. Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1967.
- Fuad, Munawar, *Awakening the Giant : Memabangunkan Negeri Raksasa yang Tertidur*, Jakarta: Gramedia, 2008.
- Fuady, Munir, *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Gadamer, Hans George, *The Gadamer Reader: A Bouquet of the Later Writings*. Edited by Richard E Palmer. Illionis: Northwestern University Press, 2007.
- Gallagher, Michael, *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press Inc., 2005.
- Garner, Bryan A., (eds.), *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, St. Paul, Minn: West Group, 1999.



- Grum, John G., *Beberapa Teori tentang Sistem Pemilihan*, dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988.
- Guba, Egon G., *The Paradigm Dialog*. California: Sage Publication, 1990.
- \_\_\_\_\_ dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication, 1994.
- Habermas, Jurgen, *The Theory of Communicative Action. Volume I* (penerjemah: Thomas McCarthy). Boston: Beacon Press, 1981.
- Hakim, Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Hamidi, Jazim, *Hermeneutika Hukum Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*. UII Press, 2005.
- Hardiman, F. Budi, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1972.
- Hartono, Sunaryati, *Apakah The Rule of Law Itu?*, Bandung: Alumni, 1970.
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, t.t.
- Hatta, Muhammad, *Demokrasi Kita; Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Bandung: Segi Arsy Cet. ke-II, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, Jakarta: Tintamas, 1969.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1975.
- HB. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif—Bagian II*. Surakarta: Universitas Negeri Sebelasmaret, 1990.
- Himawan, Charles, *Hukum Sebagai Panglima*. Penerbit Buku Kompas, 2003.
- Hollenbeck, John R. and John A. Wagner, *Organizational Behavior: Securing Competitive Advantage*, New York: Routledge, 2010.
- Huntington, Samuel. P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- \_\_\_\_\_ dan Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

- IDEA, *The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook*, Stockholm Sweden, Office International IDEA, 2009.
- Ign, Ismanto, *Pemilihan Presiden secara Langsung 2004: Dokumentasi. Analisis. dan Kritik*. Jakarta: Galangpress Group, 2004.
- Ikatan Pers Mahasiswa Indonesia, *Pemilihan Umum 1971, Seri Berita dan Pendapat*, Jakarta: Serikat Pers Mahasiswa Indonesia, 1972.
- Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye, *Political Power And Communications In Indonesia*. London: University of California Press, 1978.
- Jones, Gary and Jennifer M. George. *Understanding and Managing Organizational Behavior*, 5<sup>th</sup> Edition. New Jersey: Pearson Education Inc., 2008.
- Kahin, George McTurnan, *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1970.
- Karim, Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1993.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New Jersey: Transaction Publishers. Original Publishes in 1949 by Harvard University Press, 2006.
- Klingemann, Hans-Dieter, *The Comparative Study of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press Inc., 2009.
- Kuper, Adam, dan Jessica Kuper (ed.), *The Social Science Encyclopedia, Second Edition*. London: Rotledge & Kegan Paul, 1995.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gaya Media, 2000.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Leyh, Gregory, *Legal Hermeneutics : History, Theory, and Practice*. California: University of California Press, 1992.
- Liddle, William R., ed. *Political Participation in Modern Indonesia*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studien, 1973.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems*. Ed. Ke-2. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracy 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

- Lubis, Solly M., *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Mahfud MD, Moh., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Maggalantung, A. Salman, dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, t.t.
- Manan, Bagir, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.
- Mangkuprawira, Syafry, *Manajemen SDM Strategik*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 2002.
- Mansoer, Tolchah, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.
- M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since. C. 1200*. Palgrave Macmillan, 2001.
- Marle, A. van, *The First Indonesian Parliamentary Elections*. Indonesie, IX, 1956.
- Marryman, John Henry, *The Civil Law Tradition*, California: Stanford University Press, 1969.
- Marwan, Awaludin, *Teori Hukum Kontemporer*, Yogyakarta: Rangkang, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Mas'oed, Mohtar dan Collin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984.
- Mayo, Henry Bertram, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960.
- Miles, Mattew B. dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press, 1992.
- Moleong, Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996.

- Morgan, David. L, *Focus Groups as Qualitatif Research*, London: Sage Publication, 1998.
- Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Centre, 2002.
- Mullins, Laurie J., *Management and Organisational Behavior*, 7<sup>th</sup> Edition Essex: Pearson Education Limited, 2005.
- Murtopo, Ali, *Strategi Politik Indonesia*. Jakarta: CSIS, 1974.
- Nasution, Mirza, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Puspantara, 2005.
- Nasyidar, Hendri, *Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia dan Australia: Suatu Studi Perbandingan*, Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala, 2014.
- Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Nishishara, Masashi, *Golkar and the Indonesian Election of 1971*, Cornell Modern Indonesia Project, Interim Report Series, 1972.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, New York: Haerper and Row, 1978. terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusamedia. 2008.
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Notosusanto, Nugroho, ed., *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1985.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan LBHI, 1988.
- O'Donnel, Gulliermo, Phillippe C. Schuitter, Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, Jakarta: LP3ES, 1993.
- Palmer E., Richard, *Hermeneutika: Teori Baru Menegnai Interpretasi* (Penerjemah: Musnur Hery dan Damanhuri Muhammed). Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboraturium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009.

- Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Indonesia yang Pertama*. Jakarta: Batanghari NV, 1958.
- Patterson, Dennis, *Postmodern and Law*. England: Dartmouth, 1994.
- Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Pringgodigdo, Girindro, *Arbitrase di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Pringgodigdo, A.K., *Kedudukan Presiden menurut Tiga Undang-Undang Dasar, dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Pembangunan, 1956.
- \_\_\_\_\_, *Tiga Undang-Undang Dasar*. Djakarta: Pembangunan, 1964.
- \_\_\_\_\_, *Sejarah Pergerakan Rakjat Indonesia*. Djakarta: Dian Rakyat, 1978.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Penerbit Angkasa, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Cet.III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Raliby, Osman, *Documenta Historica (Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia)*. Jakarta: Bulan Bintang, 1953.
- Randy R. W. dan Riant Nugroho D, *Manajemen Pembangunan Indonesia :Sebuah Pengantar dan Panduan*, Jakarta: Gramedia, 2006.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Reeve, David, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Singapore: Oxford University Press, 1985.
- Reilly, Benjamin, *Democracy in Divided Societies Electoral Engineering for Conflict Management*. United Kingdom: The Press Syndicate of University of Cambridge, 2004.

- Rifai, Amzullian, *Pemilihan Umum di Australia*, Palembang: Unsri, 1988.
- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Penyadur: Alimandan. Jakarta: Rajawali, 1992.
- Reksodiputro, Subagio, ed., *Wilopo 70 Tahun*. Jakarta: Gunung Agung, 1979.
- Robert Shenton F, Geoffrey I, and Cheryl S, *Refelctions on Autralian Constitution*, Sydney: The Federation Press, 2003.
- Roem, Mohammad, *Tinjauan Pemilihan Umum I dan II dari Sudut Hukum*, Surabaya: Budaya Dokumenter, 1971.
- Salim, Agus, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (Pemikiran Norman K. Denzin dan Guba, dan Penerapannya)*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2001.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Taylor & Francis, (1976) 2003.
- Samsudin, dkk., *Pemilihan Umum 1971*, Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Press, 1972.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, Cet. I. 1985
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framwork for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwaakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1971.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Simon dan Christoper Danes, *Moral Sosial*, Yogyakarta: Kanisius, 2000.
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, dalam Hukum dan Keadilan*, No. 5 Tahun ke VII, Januari-Februari, 1979.
- Soedjadi, FX, *Organization and Methods, Penunjang Berhasilnya Proses Manajemen*, Gunung Agung: Jakarta, 1995.

- Soekanto, Soerjono dkk., *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1988.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI, 1986.
- Soemantri M., Sri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Sistem Dua Partai*. Bandung: Binatjipta, 1968.
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi Pantjasila dan Implementasinya menurut/dalam Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni, 1969.
- Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita. Cet. X, 1965.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, Yogyakarta: Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN, 1993.
- Strauss, A. dan J. Corbin. *Qualitative Research: Grounded Theory. Procedure and Techniques*. London: Sage Publication, t.t.
- Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*. Jakarta: Raja Grafindo, 2002.
- Suhadi, Imam, *Pemilu 1955, 1971, 1977: Cita-cita dan Kenyataan Demokrasi*, Yogyakarta: Bag. Penerbitan Fakultas Hukum UII, 1981.
- Sukirman, *Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Pembaharuan, 1952.
- Sumaryono, E., *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*. Jakarta: Kanisius, 1999.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Suprpto, Bibit, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Suprianto, Didik, *Evaluasi Pengawasan Pemilu tahun 2004*, Jakarta; Perludem, 2006.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 1992.
- \_\_\_\_\_, Didiek Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2008.

- \_\_\_\_\_ dan Kris Nugroho, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015
- Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2014.
- Sutrisno, Dermawan Bernad, *Konflik Politik di KPU Dalam Pemilu 1999*, Jakarta: PT Mutiara, 2002.
- Tamanaha, Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society*, New York: Oxford University Press, 2006.
- Tanya, Bernard Leodom, *Politik Hukum; Agenda Kepentingan Bersama*”, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.
- Terry, George G, *Asas-Asas Manajemen* (penerjemah: Winardi). Bandung: PT. Alumni, 1986.
- Thalib, H. Dahlan, *Kedaulatan Rakyat. Negara Hukum. dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Thoha, Miftah, *Beberapa Kebijakan Birokrasi*, Widya Mandala: Yogyakarta, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2003.
- Tjokrowinato, Moeljarto, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Peajar: Yogyakarta, 2001.
- Tocqueville, Alexis de, *Tentang Revolusi, Demokrasi, dan Masyarakat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Törnquist, Olle, Neil Webster, dan Kristian Stokke, *Rethinking Popular Representation*, New York: Palgrave Mac Millan, 2009.
- Tutik, Titik Triwulan, *Kontruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Unger, Roberto Mangabeira, *The Critical Legal Studies Movement*. Harvard: Harvard University Press, 1983.
- Wahjono, Padmo, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.



Ward, Ian, *An Introduction to Critical Legal Theory*, London: Cavendish Publishing Limited, 1998.

Warren, Harris G., *et.al*, *Our Democracy at Work*, Englewood Cliffs, USA: Printice Hall, Inc., 1963.

Wattimena, Reza A. A, *Melampui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum dan Metoda-metoda Kajiannya*. hal. 228, (tt).

Yudha, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati: dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Zamroni, *Pengembangan PengantarTeori Sosial*, Yogyakarta: Tiara Yoga, 1992.

## **B. Jurnal Ilmiah dan Kertas Kerja**

BAPPENAS. "Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025." Kantor Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional. 2005.

Baxter, Joe. "Techniques To Effective Election Management." dalam *African Election Administration Colloquium* 15-18 November 1994. Victoria Falls. Zimbabwe.

Fahmi, Khairul. "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum menurut UUD 1945." dalam *Jurnal Cita Hukum*. Vol. 4 No. 2. Desember 2016.

Fahremi, Imri. "Dinamika Politik dan Pemerintahan India." dalam *Jurnal Online Westphalia*. Vol. 13. No.1 (Januari-Juni 2014).

Friedman, Lawrence M.. "On Legal Development." dalam *Rutgers Law Review*. Vol. 24.

IDEA. "The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook." modul. Office International IDEA. Stockholm. 2009.

Luis Eduardo, Medina Torres, dan Edwin Guitlahuac Ramires Diaz. "Electoral Governance: More Than Just Electoral Administration." *Mexican Law Review*. Vol.VIII. No.1.

M. Afifuddin. Sunanto, Masyukurdin, dan Zaid Muhammad. "Menguak Dana Kampanye dalam Pemilu Legislatif 2014."

Marzuki, Suparman. "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis." dalam *Jurnal Hukum*. No. 3 Vol. 15. Juli 2008.

- Mujiyana. "Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum." dalam *Jurnal Konstitusi*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Vol. 2 No. 1.
- MPR RI. "Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1956." modul. Sekreteriat Jendral MPR RI. Jakarta. 2003.
- Perludem. "Praktik Demokrasi dan Pemilihan Umum di Berbagai Negara." ringkasan eksekutif. Perludem. tanpa tahun.
- R. Sam Garrett. *CRS Report R44318. The Federal Election Commission: Overview and Selected Issues for Congress*.
- Rafael Lopez-Pintor. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies : A Basic Conceptual Framwork*. IFES Electoral Fraud White Paper Series. Desember 2010.
- Shaheen Mozaffar dan Andreas Schedler. *The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction. International Political Science Review*. Vol 23. No. 1.
- Shundaussen, Ulf. "Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik." dalam jurnal *Prisma*. No. 2. Th. XXI. 1992.
- Soedarto. "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum." dalam *Hukum dan Keadilan*. No. 5 Tahun VII. Januari-Februari 1979.
- T. Becker. "Integrity in Organization: Beyond Henesty and Conscienstiousness." dalam *Academic of Management Review*. 23 (1). 1998.

### C. **Media Massa**

- Hussein, Harun. "Pembelian Nominasi (*candicacy buying*) dan Pembelian Suara (*voting*). Marak terjadi di bawah Sistem Proporsional Terbuka." *Republika*, 18 Oktober 2011.
- Setiawanto, Budi. "Multipartai dalam Sistem Presidensial." *Antara*, 18 November 2013.
- Surbakti, Ramlan. "Pemilu Berintegritas dan Adil." *Kompas*, 14 Februari 2004.
- \_\_\_\_\_. "Pemilu Berintegritas dan Adil." *Rumahpemilu.org*, 18 Mei 2016.
- \_\_\_\_\_. "Persetujuan atas Aturan KPU." *Kompas.com*, 22 Juli 2016.

Syamsuddin, Amir. "Kemelut Malut. Kesalahan Bersama." *Kompas*, 24 April 2008.

#### **D. Dokumen Akademik**

Asshiddiqie, Jimly. "Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan." Makalah. Tanpa tahun.

\_\_\_\_\_. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." Makalah. Simposium Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman dan HAM. 2003.

Attamimi, Hamid S. Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Indonesia. Jakarta. 1992.

Hardiman, F. Budi. "Teori Diskursus dan Demokrasi: Peralihan Habermas ke dalam Filsafat Politik." Makalah. 2008.

Indarti, Erllyn. "Demokrasi dan Kekerasan: Sebuah Tinjauan Filsafat Hukum." Makalah. Tanpa Tahun.

KPU. "Nuansa Pemilihan Umum di Indonesia." Makalah. Sekretariat Komisi Pemilihan Umum. Tanpa Tahun.

Moh. Mahfud MD. "Perkembangan Politik Hukum. Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum." disertasi. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada. 1993.

\_\_\_\_\_. "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional." makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. BPHN. Jakarta. 29-31 Mei 2006.

Perludem. "Pemilu Amerika Serikat :Sebuah Paparan Singkat." Makalah. Tanpa Tahun.

Pidato Keynote Speaker Ketua Mahkamah Konstitusi, Bedah Buku *The New Indonesian Constitutional Court. A Study into its beginnings and first years of work* by Petra Stockman. Hotel Nikko. Jakarta.

Richard E. Matland. "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan." Makalah. Tanpa Tahun.

Sekretariat DPR RI. "Risalah Rapat Kerja Komisi II dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu." Senin, 23 Mei 2011.

\_\_\_\_\_. "Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka Penyampaian Pendapat Mini Fraksi." 15 September 2011.

Sekretariat Jendral MPR RI. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000. Buku Keempat*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.

\_\_\_\_\_. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000. Buku Kelima*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.

Sjahrudin, Ricko. "Pemilu dan Demokrasi Serta Pelaksanaannya di Indonesia." makalah. tanpa tahun.

KRHN. "Kritik terhadap Proses dan Substansi Amandemen I-IV UUD 1945." laporan penelitian. 2003.

#### **E. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

The Comenwealth Consolidated Acts. 1918

The Constitution of the Republic of Ecuador

The Constitutions of France

The Constitution of India

The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela

The Constitution of the Republic of South Africa

The Electoral Code of India

TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967

Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953  
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1955  
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969  
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975  
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980  
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985  
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999  
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007  
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011  
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017  
PenPres No. 1 Tahun 1959  
PenPres No. 4 Tahun 1960  
Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999  
Keppres No 101/P/2007  
Keppres No. 13P/2008  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VII/2011  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010  
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009

Putusan DKPP Nomor 25-26/DKPP-PKE-I/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XI/2013

Decisions of the Constitutional Council on 5.3.1986. 24.11.1987. 9.7.1991 and 28.6.1995.

The Electoral Commission Act 51 of 1996

#### **F. Wawancara**

Wawancara dengan Lena Maryana Mukti, Anggota Panitia Kerja Pembahasan RUU Pemilu, pada 13 Juni 2016.

Wawancara dengan Nurul Arifin, Anggota Panitia Kerja Pembahasan RUU Pemilu, pada 13 Juni 2016.

Wawancara dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, pada 16 Mei 2017.

#### **G. Laman Internet**

[http://www.cne.gov.ve/web/la\\_institucion/base\\_juridica.php](http://www.cne.gov.ve/web/la_institucion/base_juridica.php) - diakses pada 30 Maret 2015.

<http://www.aec.gov.au/Voting/counting/index.htm> – diakses pada 1 Januari 2016.

Kedutaan Australia untuk Indonesia. <http://indonesia.embassy.gov.au> - pada 21 Juni 2016.

<http://www.fec.gov> - diakses pada 3 Februari 2016.

<http://www.aktual.co/politik/160023perlu-pns-yang-profesional-di-tubuh-setjen-kpu> - diakses pada 23 Desember 2012

<http://www.comelec.gov.ph/?r=AboutCOMELEC/OrganizationalInfo> - diakses pada 10 Juli 2014.

Sue Nelson. *Election Law Enforcement: International Comparison*.

[http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false) - diakses pada 10 Juli 2014

<http://www.aec.gov.au/Voting/counting/index.htm> - diakses pada 1 Januari 2016.

<http://mipi.or.id/jurnal-ilmu-pemerintahan/item/127-politik-institusional-penyelenggara-pemilu-di-indonesia-studi-model-birokrasi-komisi-pemilihan-umum-pasca-reformasi> – diakses pada 19 Maret 2016.

<https://nasional.tempo.co/read/news/2012/05/28/078406612/dpr-godok-tiga-nama-calon-anggota-dkpp> - diakses pada 6 April 2016.dpr-godok-tiga-nama-calon-anggota-dkpp Diakses pada 6 April 2016

## INDEKS

- Aksiologi, 22  
aparatus, 42  
bekerjanya hukum, 18, 22, 29, 104, 105, 109, 110, 120, 314  
berintegritas, 5, 15, 20, 114, 178, 201, 213, 227, 251, 258, 264, 285, 288, 307, 339, 350, 351, 352, 353, 360  
*bicameral*, 60, 72, 79, 179  
birokrasi, 4, 6, 42, 44, 153, 161, 235, 357, 382  
*commonwealth*, 41, 59  
*constitutional*, 16, 48, 80, 131, 132, 337  
*constitutional council*, 65, 66, 67, 68, 382  
*demokratische rechtsstaat*, 48  
demokrasi, 1, 3, 4, 5, 15, 16, 18, 20, 22, 30, 38, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 51, 68, 72, 83, 91, 107, 110, 125, 129, 134, 153, 155, 166, 175, 176, 218, 234, 253, 285, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 306, 307, 318, 332, 335, 336, 341, 344, 347, 351, 359, 363, 365  
demokrasi representatif, 40  
egalitarianisme, 41  
Epistemologi, 22  
*government model*, 6  
hermeneutik, 23  
Hermeneutika, 22, 23  
hierarkis, 10, 12, 54, 185, 188, 195, 199, 201, 231, 328  
independen, 3, 6, 9, 15, 16, 20, 28, 31, 32, 34, 47, 52, 53, 57, 62, 65, 69, 73, 77, 80, 84, 90, 94, 99, 107, 111, 113, 114, 116, 117, 126, 132, 167, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 199, 201, 217, 228, 257, 258, 264, 290, 308, 314, 325, 326, 338, 341, 344, 346, 350, 351, 352, 353, 355, 360, 367, 368, 369  
*independent model*, 6  
interpretasi, 25  
jurdil, 17, 166, 270, 339, 343  
kedaulatan, 1, 3, 5, 11, 17, 38, 40, 48, 127, 129, 176, 230, 270, 291, 294, 326, 333, 334  
konferensi, 46  
konstitusi, 3, 16, 18, 30, 40, 45, 46, 48, 52, 59, 65, 68, 73, 77, 85, 100, 102, 103, 106, 114, 125, 126, 133, 176, 179, 215, 295, 322, 329, 331, 363  
konstruksi, 10, 101, 338, 346, 348, 354  
konstuktivisme, 22  
konsultasi, 13, 14, 193, 194, 283, 302, 315, 324, 325, 340, 341, 360, 367  
*legal system*, 18, 29, 105, 355  
Luber, 16, 270, 339, 343  
*machtsstaat*, 49  
mandiri, 3, 6, 9, 10, 12, 14, 16, 22, 30, 100, 106, 126, 131, 164, 167, 171, 176, 177, 179, 181, 184, 186, 201, 226, 229, 230, 231, 267, 270, 280, 284, 287, 316, 317, 318, 319, 322, 325, 327, 339, 360, 366  
metodologis, 22  
*mixed model*, 6  
multipartai, 69, 379  
nasional, 3, 6, 9, 10, 12, 22, 51, 52, 54, 60, 65, 69, 77, 80, 82, 84, 96, 99, 100, 106, 125, 126, 131, 135, 154, 170, 177, 179, 181, 184, 185, 186, 193, 201, 222, 226, 240, 249, 251, 255, 276, 280, 286, 290, 291, 292, 294, 300, 302, 317, 322, 324, 325, 336, 338, 343, 360, 366, 382  
*national assembly*, 66, 67, 76, 77, 85, 99  
negara hukum, 1, 2, 18, 28, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 351, 368  
*nomocratie*, 47



non-partisan, 9, 177, 201, 317  
 paradigma, 21, 22, 28, 180  
 Pemilu, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11,  
 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,  
 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 31, 33,  
 34, 36, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57,  
 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68,  
 70, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81,  
 82, 83, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 94,  
 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103,  
 106, 107, 109, 110, 114, 115, 116,  
 117, 120, 124, 126, 132, 133, 134,  
 135, 137, 139, 140, 141, 142, 144,  
 145, 147, 148, 150, 152, 153, 154,  
 156, 157, 159, 160, 161, 164, 165,  
 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174,  
 175, 178, 179, 180, 181, 182, 183,  
 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191,  
 193, 194, 198, 199, 200, 201, 213,  
 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220,  
 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229,  
 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236,  
 237, 239, 240, 244, 248, 249, 250,  
 251, 253, 255, 256, 257, 259, 260,  
 261, 262, 263, 264, 265, 268, 269,  
 270, 271, 273, 277, 278, 280, 282,  
 283, 284, 285, 286, 287, 288, 290,  
 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297,  
 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304,  
 305, 306, 307, 308, 310, 312, 314,  
 315, 316, 318, 319, 320, 322, 324,  
 325, 326, 327, 329, 332, 333, 334,  
 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341,  
 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348,  
 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355,  
 356, 357, 358, 359, 363, 364, 366,  
 367, 368, 369, 371, 372, 375, 377,  
 379, 380, 381, 382  
 politik hukum, 15, 16, 17, 18, 19, 20,  
 22, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 33, 45,  
 50, 51, 110, 111, 124, 133, 355,  
 359, 363, 364, 367  
*rechtstaat*, 46  
 rekonstruksi, 15, 16, 17, 18, 20, 23,  
 24, 26, 30, 32, 359  
*rule of law*, 2, 40, 76  
*semantik*, 44  
 sistem demokrasi, 1, 17, 48, 49, 51,  
 134, 175, 179, 294