

**DESAIN KELEMBAGAAN PENYELENGGARA PEMILU  
( Suatu Gagasan dan Upaya Evaluatif )**

**Oleh : Sahran Raden,**

**( Anggota KPU Provinsi Sulawesi Tengah Periode 2018-2023).**

**Abstrak**

*Peranan lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia KPU, Bawaslu dan DKPP, keberadaannya sangat strategis dan penting dalam rangka mewujudkan prinsip pemilu yang (free and fair). Penyelenggara Pemilu merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian diperlukan desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang mampu mewujudkan pemilu berkualitas dan demokratis.*

*Desain kelembagaan penyelenggara pemilu diharapkan dapat selaras dengan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang kompetibel dengan prinsip prinsip pemilu yang bebas dan adil perlu dikorelasikan agar pemilu berjalan secara demokratis, adil dan bermartabat. Desain kelembagaan juga, mempertimbangkan efisensi tahapan penyelenggaraan, jadwal pemilu dan efisiensi anggaran yang sesuai dengan siklus pemilu Indonesia.*

**Kata Kunci : Penyelenggara Pemilu, Pemerintahan Presidensial, Menata kelembagaan,**

**A. Pengantar**

Era reformasi membawa perubahan politik di Indonesia. Setelah lebih 30 tahun di bawah bayang-bayang Orde Baru, Indonesia memulai dengan harapan baru menuju alam demokrasi. Masa ini ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi presiden pada pertengahan tahun 1998. Dengan berakhirnya rezim Orde Baru tersebut kemudian didesakkan untuk konsolidasi demokrasi.

Pemilu kemudian diyakini sebagai sebuah proses demokratis pergantian elit politik. Pemilu di Indonesia sendiri, pada masa reformasi, dilakukan dalam siklus lima tahun sekali. Dalam perkembangan negara demokrasi yang menganut sistem demokrasi konstitusional, salah satu cara untuk mentransfer kekuasaan demokrasi adalah melalui pemilu. Pemilu merupakan mekanisme

utama yang ada dalam mekanisme penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Sejak pemilu tahun 1955 sampai saat ini terjadinya mengalami berbagai dinamika dalam pelaksanaannya. Dinamika itu terutama berkaitan dengan kerangka hukum, tahapan pemilu dan kelembagaan penyelenggara pemilu. Pada aspek kerangka hukumnya terjadi perubahan-perubahan mendasar sesuai dengan konstitusi negara hukum Indonesia.

Salah satu elemen penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil adalah pilar penyelenggara pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, mengistilakan bahwa Penyelenggara Pemilu adalah 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 DPR, anggota DPD, memilih Presiden dan wakil Presiden dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung.

Dalam suatu negara demokrasi, peranan lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis. Dengan kata lain penyelenggara pemilu merupakan nakhoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan kearah mana pemilu ini hendak berlabuh. Desain penyelenggara pemilu menjadi salah satu isu strategis dan evaluatif pasca pemilu serentak 2019. Desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang kompetibel dengan prinsip-prinsip pemilu yang bebas dan adil perlu dikorelasikan agar pemilu berjalan secara demokratis, adil dan bermartabat. Desain kelembagaan penyelenggara pemilu mengalami dinamika dan pasang surut sejalan dengan perubahan konstitusi dan sistem pemilu serta pemerintahan yang berlaku. Indonesia memiliki lembaga pengawas pemilu yakni Bawaslu meski dalam standart pemilu Internasional Bawaslu tidak diperlukan. Indonesia juga memiliki desain kelembagaan penegak kode etik penyelenggara pemilu yang merupakan pertama dan satu satunya di dunia yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Pada aspek hukum, maka desain kelembagaan penyelenggara pemilu, diperlukan regulasi yang mewujudkan kepastian hukum dalam hubungan checks and balances antar lembaga penyelenggara pemilu. Hubungan yang seimbang antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri tidak akan berfungsi dengan baik apabila terdapat ketidakjelasan pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilu.

Selain hubungan kelembagaan maka, penataan desain kelembagaan penyelenggara pemilu penting untuk koheren terhadap tahapan pemilu dan pilkada di Indonesia. Diperlukan penataan jadwal pemilu dan pilkada untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial, efisiensi penyelenggaraan dan anggaran pemilu, serta meningkatkan partisipasi pemilih. Desain penataan jadwal pemilu dan pilkada mestinya dapat memberi harapan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang efektif.

Sejalan dengan perkembangan demokrasi dan pemilu maka desain kelembagaan penyelenggara pemilu mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan itu terlihat melalui pembentukan pada Undang Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perubahan paling nampak adalah terjadinya pergeseran pada status, tugas dan wewenang KPU dan Bawaslu serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ( DKPP ), singkatnya tugas dan wewenang KPU dalam penyelesaian administrasi menjadi berkurang, tugas dan wewenang Bawaslu mengalami peningkatan. Tidak saja itu tugas dan wewenang Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses pemilu mengalami peningkatan. Kehadiran DKPP sebagai lembaga tetap tidak lagi ad hoc atau temporer sebagai bagian dari kesatuan penyelenggara pemilu juga mewarnai kerangka hukum pemilu 2019, ( Santoso dan Budhiati, 2019, 259 ).

Pasca pemilu serentak tahun 2019, terlepas dari sukses yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu, tetapi tantangan dan permasalahan pemilu masih terjadi. Terutama pada hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu antara KPU dan Bawaslu, adanya sistem pemilu dan atau sistem pemerintahan presidensial yang dianut yang tidak kompetibel dengan jadwal dan tahapan pemilu serta prinsip prinsip pemilu yang bebas dan adil.

Permasalahan tersebut, penting untuk dibuat kerangka desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang koheren terhadap tahapan pemilu dan pilkada di Indonesia. Diperlukan penataan jadwal pemilu dan pilkada untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial, efisiensi penyelenggaraan dan anggaran pemilu, serta meningkatkan partisipasi pemilih. Desain penataan jadwal pemilu dan pilkada mestinya dapat memberi harapan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang efektif.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, diatas dapat dirumuskan permasalahan dalam tulisan ini yakni :

1. Bagaimana kedudukan kelembagaan Penyelenggara Pemilu pada sistem pemerintahan presidensial.?
2. Bagaimana desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang dapat menyelenggarakan pemilu yang bebas, adil, dan efisien ?

## **C. Pemilu dan Sistem Pemerintahan Presidensial**

Pemilu merupakan instrumen penting dalam negara demokratis sebagai sarana mengkonversi suara rakyat menjadi kursi di parlemen. Disebabkan sebagai alat yang penting, maka pemilu harus dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang bermartabat dan akuntabel. Proses pemilu memiliki banyak tahapan dan fasenya, dimulai dari fase mendesain perancangan perundang undangan, perencanaan anggaran, penguatan kelembagaannya, pemutakhiran data pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, penetapan calon dan pentapan kursi, sengketa pemilu dan pelantikan.

Dalam negara negara demokrasi yang menggunakan pemilu sebagai instrumen transfer kekuasaan pemerintahan, maka setiap negara memiliki model model tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu. Model penyelenggaraan pemilu suatu negara dapat merupakan hasil dari proses desain yang holistik. Tetapi, model penyelenggaraan pemilu bisa juga hanya merupakan proses penambahan terhadap sistem tata kelola kenegaraan yang sudah mapan. Secara umum ada tiga tipe atau model penyelenggaraan pemilu, yakni ; Model Independen, Model Pemerintahan, dan Model Kombinasi. ( Wall : 2006,3)

*Pertama, Model Penyelenggaraan Independen.* Model penyelenggaraan pemilu Independen biasanya dipakai di negara-negara di mana pemilu diorganisir oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu, yang secara kelembagaan independen atau terpisah dari cabang pemerintahan eksekutif serta memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri. Lembaga penyelenggara pemilu model ini tidak bertanggung jawab langsung kepada kementerian atau pemerintah. Lembaga Penyelenggara Pemilu hanya bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, lembaga yudisial, atau kepala pemerintahan

( Wall : 2006, 4 ). Contoh-contoh negara yang menggunakan Model Independen adalah Armenia, Australia, Kanada, Kosta Rika, Polandia dan Afrika Selatan. *Kedua, Model Penyelenggaraan Pemerintahan.* Model penyelenggaraan pemilu pemerintahan adalah bentuk penyelenggaraan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh lembaga eksekutif negara melalui sebuah kementerian. atau melalui pemerintah daerah. Di negara-negara yang menggunakan Model Pemerintahan untuk pemilu tingkat nasional, penyelenggaraannya dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat pemerintah dan bertanggung jawab langsung kepada pemimpin Kabinet. Dengan beberapa pengecualian, lembaga penyelenggara ini biasanya tidak memiliki anggota. Dana penyelenggaraan biasanya menjadi tanggung jawab kementerian dan/atau pemerintah daerah. (Wall : 2006, 5 ). Contoh-contoh negara yang menggunakan model pemerintahan di antaranya Denmark, Selandia Baru, Singapura, dan Swiss.

*Ketiga, Model Penyelenggaraan Kombinasi.* Di dalam penyelenggaraan pemilu model kombinasi, biasanya ada dua komponen Lembaga Penyelenggara Pemilu dan struktur ganda. Lembaga Penyelenggara Pemilu independen yang bertugas untuk mengurus kebijakan dan pengawasan dan juga terdapat Lembaga Penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan implementasi proses pemilu yang berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah. Di dalam Model Kombinasi, pemilu diorganisir oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu yang berada di bawah lembaga pemerintahan, sedangkan fungsi pengawasan diserahkan kepada komponen lembaga penyelenggara pemilu yang independen (Wall : 2016, 5 ). Penyelenggaraan Model Kombinasi ini kerap digunakan di Perancis, Jepang, Spanyol, dan Perancis.

Dari tiga tipe model penyelenggaraan pemilu dinegara negara yang menggunakan pemilu sebagai instrumen demokrasi, Indonesia melaksanakannya persis sama dengan model penyelenggaraan pemilu independen. Namun rekrutmen atau seleksi dan dalam pertanggungjawaban hasil pemilu, lembaga pemilu bertanggungjawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia selanjutnya diatur dalam Undang Undang Pemilu untuk mendapatkan atribusi kewenangan dari dari Undang Undang untuk melaksanakan Pemilu secara mandiri, Independen dan profesional. Penyelenggara Pemilu di Indonesia dalam Undang Undang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU ) yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan tahapan pemilu. Badan Pengawas Pemilu ( Bawaslu )

yang bertugas dan berwenang melakukan pengawasan pemilu yang selanjutnya dalam Undang Undang 7 Tahun 2017, kewenangan Bawaslu di perkuat dan diperluas menyangkut kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu. Serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ( DKPP ) sebagai lembaga yang diberi tugas dan wewenang menyelesaikan adanya aduan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu KPU dan Bawaslu.

Ciri khas dari negara demokrasi konstitusional salah satunya adalah gagasan bahwa pemerintah yang dibatasi kekuasaannya. Tidak memusatkan kekuasaan pemerintahannya dalam satu badan. Maka pemerintahan konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaannya didistribusikan kepada badan badan atau lembaga negara lainnya. Perumusan ini disebut dengan *rechtstaat* dan *role of law*. (Huda dan Nasef, 2017 : 8 ).

Model penyelenggaraan pemilu suatu negara sangat tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut. Di Indonesia sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Allan R. Ball, dalam (Sumantri, 1976, 42 ), menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial bercirikan Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan, presiden bukan bagian dari lembaga legislatif, presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, Presiden tidak dapat membubarkan legislatif untuk kemudian memerintahkan pemilu baru, Presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk satu masa jabatanyang pasti.

Di Indonesia dengan sistem kepartaian multi partai dan sistem pemerintahan yang presidensial, menjadi tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu. Sebagaimana dikatakan ( Edy : 2017, 73), bahwa sistem multipartai dengan pemerintahan Presidensial merupakan tantangan terberat bagi Indonesia dalam membangun konsolidasi demokrasi. Sebab dalam sistem ini menempatkan partai politik menjadi pilar utama demokrasi. Memahami sistem kepartaian dalam satu negara dapat dilihat dari beberapa aspek yakni Berdasarkan jumlah partai, berdasarkan kekuatan relatif dan besaran partai, Berdasarkan formasi pemerintahan, Berdasarkan kekuatan relatif dan jarak ideologi partai. (.....)

Partai politik memiliki peranan penting dalam konsolidasi demokrasi dan pengisian jabatan kelembagaan negara. Mengingat ini menjadi tantangan utama, maka sebaiknya dilakukan penyederhanaan sistem kepartaian melalui pembatasan *palimentary trashold*. Perlu penaikan ambang batas parlemen disetiap penyelenggaraan pemilu sampai 5 %. Selain itu penyederhanaan partai politik peserta pemilu dapat dilakukan

dengan dua pola yakni memperketat terhadap ketentuan persyaratan partai politik peserta pemilu melalui verifikasi administrasi dan verifikasi faktual dengan pola terbuka dengan pola kompetitif secara adil. Dengan pola ini diharapkan menjadi efisien pada teknis penyelenggaraannya maupun pada penganggaran pemilu. Selain itu penyerderhanaan partai politik dapat menyerderhanakan surat suara sehingga memudahkan pemilih dalam menilai dan membuat keputusan.

Dalam konteks sistem Presidensial, pemilu untuk memilih kepala pemerintahan dalam hal ini presiden secara langsung oleh rakyat dapat dipandang sebagai pemilihan yang lebih demokratis. Dalam sistem presidensial kedudukan antara Presiden dan parlemen adalah sama kuat. Baik presiden maupun DPR sama-sama dipilih oleh rakyat dan mendapatkan legitimasi dalam pemilu. Terdapat hubungan yang kokoh antara tingkat partisipasi dalam pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh pemilu di Indonesia. Sistem pluralitas mayoritas dalam sistem pemilu memilih Presiden akan meningkatkan derajat legitimasi Presiden terpilih sebab angka partisipasi pemilih akan meningkat.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 dilaksanakan secara bersama dalam satu waktu dan diatur di dalam satu undang-undang. Kesenjangan pemilu bukan tanpa masalah, akan tetapi kesenjangan pemilu telah berdampak pada rumitnya teknis administrasi pemilu, beban kerja penyelenggara pemilu yang tinggi, besarnya desain surat suara dan kesulitan pemilih dalam memilih di TPS. Dengan ini, perlu desain sistem pemilu dan jadwal yang disesuaikan dengan kepentingan untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana serta menjamin efektifitas penyelenggaraan sistem presidensial.

Kedepan perlu direvisi kembali kesenjangan pemilu yang bersamaan dilakukan antara pemilu eksekutif dan pemilu legislatif serta Pemilihan Kepala Daerah. Revisi itu tentu polanya adalah menyatukan Pemilu eksekutif dan pemilu legislatif secara nasional yakni Presiden, DPR dan DPD dilaksanakan serentak dalam satu waktu. Sedangkan untuk Pemilu DPRD dan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan serentak dalam satu waktu yang disebut dengan pemilu lokal. Maka jadwal antara pemilu nasional dan Pemilu Lokal yang dilaksanakan dalam tahun yang sama.

#### **D. Kedudukan kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam negara hukum demokrasi**

Di era reformasi terjadi banyak perubahan dalam tata kelembagaan negara Indonesia, termasuk dalam kelembagaan penyelenggara pemilu. Sesuai dengan amandemen UUD 1945 pasal 22 E ayat (5), menyebutkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Walaupun demikian, UUD 1945 tidak mengharuskan nama lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam pasal ini komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil yaitu “suatu komisi pemilihan umum. Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945. ( Amirudin : 2008, 53)

Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya diubah dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum. Dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didefenisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.

Secara terminologi bahwa konsep lembaga Negara bukanlah konsep yang seragam. Lembaga Negara dalam terminologi inggris disebut juga *political institution*. Sedangkan dalam kamus Belanda disebut *staat organen* di Indonesia dikenal istilah lembaga Negara, badan Negara atau organ Negara. Bahwa lembaga Negara sebagai alat kelengkapan Negara adalah institusi institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi Negara. ( Arifin : 2005, 30 ).

Sebagaimana Hans Kelsen dalam teorinya mengenai *the concept of the state organ*, ( Sirajuddin dan Winardi : 2015, 174 ), menyatakan bahwa siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Disebabkan bahwa organ negara yang dibentuk menyelenggarakan fungsi fungsi negara, maka keberadaan Penyelenggara Pemilu sebagaimana dalam Undang Undang Pemilu dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara di bidang demokrasi dan pemilu. Bahwa penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU,



Bawaslu dan DKPP merupakan alat perlengkapan negara yang menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dari keberadaan negara.

Dalam konteks struktur ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan struktur lapisan lembaga kenegaraan yakni Lapisan pertama yaitu lembaga negara utama atau (*Primary Organ Constitutional Organs*), dilapis ini kelembagaan negara yakni DPR, Presiden, MA, MK.

Lapisan kedua disebut sebagai organ penunjang (*Auxiliary State Organ*) yaitu didalamnya kelembagaan Menteri, TNI, Polri, Komisi negara seperti KPU, Ombudsman. Sedangkan pada lapisan ketiga yaitu pemerintah daerah. Sebagaimana teori Monteqieu yang dikenal dengan *Distribution of Power*, yakni kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. (Sirajuddin dan Winardi : 2015, 175). Dengan demikian, organ utama dari pemilu di Indonesia adalah Presiden yang selanjutnya dalam konstitusi diatribusikan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilu.

Dalam konsteks sistem pemerintahan presidensial, sebenarnya lapisan kedua dari lembaga lembaga negara ini adalah bentukan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, tugas dan tanggungjawab lembaga lembaga negara dalam bentuk komisi negara bertanggungjawab kepada Presiden. KPU sebagai komisi negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 dan Undang Undang melaksanakan tugas dan tanggungjawab Presiden dibidang demokrasi dan Pemilu. Dengan desain tugas sedemikian itu, seharusnya dalam rekrutmen Komisioner KPU maka seharusnya di pilih dan ditunjuk oleh Presiden. Sesuai kriteria dan syarat syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Undang Undang. Sebagai komisi negara yang dibentuk oleh Presiden sebaiknya Komisioner KPU Langsung dipilih dan ditunjuk oleh Presiden. Namun demikian, sifat dasar dari organisasi penyelenggara pemilu, KPU, Bawaslu dan DKPP tetap independen dan mandiri. Mengapa penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu dalam pelebagaannya tetap independen dan mandiri. Agar kredibilitas kelembagaannya tetap terpercaya dalam melaksanakan pemilu. Memperkuat kewenangan dan fungsinya sebagai lembaga Negara dalam melaksanakan konsolidasi demokrasi.

#### **E. Desain Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Reformasi telah melahirkan transisi demokrasi politik yang berimplikasi pada penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Pemilu 1999

sebagai pemilu transisi politik demokrasi di Indonesia telah memberikan pondasi atas pintu masuknya sistem pemilu demokratis dan pencarian desain kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia.

Dengan sistem pemilu yang dianut oleh Indonesia berimplikasi pada desain kelembagaan penyelenggara pemilu. Desain Kelembagaan penyelenggara pemilu telah tercantum dan diamanahkan dalam UUD 1945 pasal 22E, menyebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dalam konteks itu selanjutnya desain kelembagaan penyelenggara pemilu diatur dalam kerangka hukum pemilu melalui peraturan perundang undangan. Desain penyelenggara pemilu mengalami dinamika dan pasang surut dari pemilu ke pemilu. Dibawah ini dikemukakan melalui tabel potret penyelenggara pemilu selama era reformasi.

#### **Potret Penyelenggara Pemilu Era Reformasi**

Periode Tahun	Periode Pemilu	Kerangka Hukum	Desain Kelembagaan
1999	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UU 3 Tahun 1999</li> <li>- Keppres 16 tahun 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berbentuk LPU (Lembaga Penyelenggara Pemilu )</li> <li>- Keanggotaannya di isi Parpol Peserta Pemilu dan 5 orang mewakili Pemerintah</li> <li>- Bersifat Langsung sebagai wakil kepentingan Parpol peserta Pemilu</li> <li>- Panwas dibentuk oleh Mahkamah Agung</li> <li>- Panwas Provinsi dan Kab/Kota dibentuk oleh Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri</li> </ul>
2001-2007	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UUD 1945</li> <li>- UU 4 Tahun 2000</li> <li>- UU No 12 tahun 2003</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bersifat Nasional, Tetap dan Mandiri</li> <li>- Presiden mengajukan nama kepada DPR untuk mendapat persetujuan</li> </ul>

			- KPU Provinsi dan KPU Kab/kota membentuk Tim seleksi
2007-2012	2009	- UU No 22 tahun 2007	- Seleksi terbuka, Timsel terdiri dari Mendagri, Menkumham, Akademisi, Profesional dan Tokoh Masyarakat - Bersifat Hirarkis - Bawaslu bagian dari KPU
2012-2017	2014	- UU 15 tahun 2011	- Penyelenggara Pemilu terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP - Satu kesatuan fungsi sebagai penyelenggara pemilu
2017-2023	2019	- UU 7 Tahun 2017	- Penyelenggara Pemilu terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP - Satu kesatuan fungsi sebagai penyelenggara pemilu - Penguatan Fungsi Bawaslu

Diolah dari (Edy, 2018)

Berdasarkan itu, maka perlu beberapa desain kelembagaan penyelenggara pemilu sebagai evaluasi kelembagaan penyelenggara pemilu, antara lain :

#### 1. *Checks in Balances Dalam Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu*

Banyaknya penyimpangan pemilu dalam praktek pemilu maka penting dibuat mekanisme kontrol kelembagaan penyelenggara pemilu. Prinsip *Checks in Balances* menjadi instrumen dan roh bagi kekuasaan penyelenggara pemilu agar pemilu tidak dijalankan secara totaliter dan menyuburkan *ombuse of power* dalam melaksanakan tahapan pemilu. Untuk itu pula pembentukan organ organ kelembagaan negara termasuk penyelenggara pemilu bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah kepada *separtion of power* untuk

menciptakan mekanisme kontrol dan pengawasan terhadap penyelenggara pemilu. ( Tutik, 2010, 176).

Potensi kelemahan lembaga negara termasuk penyelenggara pemilu adalah munculnya ketegangan hubungan. Dalam praktek pemilu ketegangan antara KPU dan Bawaslu terus terjadi terutama dalam beberapa tahapan teknis pemilu yakni :

Pertama, tahapan verifikasi partai politik sebagai peserta pemilu. Sengkarut verifikasi partai politik ini telah menimbulkan ketegangan antara KPU dan Bawaslu hal ini terkait dengan tata cara, prosedur dan mekanisme yang dilaksanakan oleh KPU dianggap oleh Bawaslu bertentangan dengan Peraturan perundang undangan. Misalnya saja verifikasi administrasi parpol dan sipol yang dipermasalahkan oleh Bawaslu.

Kedua permasalahan terkait dengan kisruh data pemilih. Kisruh ini tidak saja terkait dengan administrasi pemilu akan tetapi pada aspek substansi terkait dengan hak konstitusional warga negara dalam memilih pada pemilu.

Ketiga terkait dengan pencalonan DPR, DPD dan DPRD terkait dengan syarat calon mantan terpidana korupsi dimana ini menjadi kiruh dan akhirnya berakhir di Mahkamah Agung. Keempat, permasalahan terkait dengan kampanye dan laporan dana kampanye. Serta kelima terkait secara teknis dalam praktek pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Ketegangan hubungan dapat terjadi karena perbedaan penafsiran kedudukan dan wewenang antara lembaga KPU dan Bawaslu yang saling berhimpitan. Perbedaan penafsiran ini dapat terjadi karena kurang jelasnya pengaturan hubungan antar lembaga tersebut ataupun karena adanya perbedaan pemahaman terhadap aturan tersebut. ( Gaffar, 2012 : 105 )

*Check and Balances* dapat dilakukan dalam kerangka kerja sama untuk mencapai tujuan bersama yaitu untuk mencapai tujuan pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan amanat konsitusi. Dalam praktek nya penyelenggara pemilu antara KPU dan Bawaslu perlu dibuat mekanisme kelembagaan yang mendorong KPU yang memiliki kewenangan penyelenggaraan pemilu disatu sisi dan Bawaslu memiliki kewenangan pengawasan disisi lain, agar lebih bersifat fungsional dan kordinatif dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya masing masing.

## 2. Apakah Lembaga Penyelenggara Pemilu Permanen atau Sementara

Proses pemilu memiliki banyak fase: termasuk di dalamnya proses mendesain dan perancangan perundang-undangan pemilu, merekrut dan melatih staf, membuat perencanaan, registrasi pemilih, registrasi partai politik, pencalonan partai dan kandidat, periode kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, tabulasi hasil penghitungan, mengumumkan hasil pemilu, menyelesaikan sengketa, membuat laporan, audit, dan pengarsipan. Setelah satu proses pemilu selesai, akan sangat ideal bagi penyelenggara untuk segera bekerja mempersiapkan proses pemilu berikutnya. Melihat siklus pemilu di Indonesia yang rata-rata lama pelaksanaan pemilu mencapai 24 bulan atau 2 tahun. Maka lembaga penyelenggara pemilu perlu didesain sesuai dengan siklus dan lamanya pemilu. Kebijakan ini diatur dengan mempertimbangkan efisiensi kinerja lembaga penyelenggara pemilu dan kinerja efisiensi anggaran negara yang lebih efisien. Disini perlu mempertimbangkan sifat kelembagaan penyelenggara pemilu apakah permanen atau sementara. Dengan melihat kinerja pemilu maka sebaiknya KPU dan KPU Provinsi tetap bersifat permanen, mandiri dan independen dengan masa jabatan 5 tahun akan tetapi untuk KPU kab/Kota sifatnya sementara atau adhoc rekrutmennya hanya pada masa pemilu berlangsung. Begitulah pula dengan Bawaslu, sebaiknya Bawaslu di tingkat Kab/kota bersifat adhoc atau sementara masa jabatannya disesuaikan dengan masa periode tahapan pemilu berlangsung. Selain efektifitas kelembagaan juga dapat mengoptimalkan efisiensi anggaran pemilu.

## 3. *Mewujudkan Satu Peradilan Pemilu*

Undang Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Kelembagaan Bawaslu diperkuat dan tingkatkan menjadi lembaga adjudikasi dan penyelesaian sengketa proses dan sengketa administrasi. Kedepan Bawaslu kelembagaannya dijadikan sebagai suatu badan peradilan khusus pemilu yang bermetamurposis menjadi lembaga peradilan. Jadi dibentuk kamar peradilan administrasi, kamar peradilan pidana pemilu. Sifatnya peradilan adhoc, majelis hakim nya adhoc yang teridri dari unsur Pengadilan Negeri dan atau Pengadilan Tinggi. Sedangkan dari unsur tokoh masyarakat dan akademisi dilakukan seleksi hakim adhoc untuk pemilu. Tentu saja peradilannya didasarkan pada asas peradilan yang bersifat cepat, sederhana dan biaya ringan.

Peradilan Pemilu ini harus diatur melalui Undang-undang. Untuk itu diperlukan revisi terhadap sejumlah UU, terutama UU Pilkada dan UU Pemilu. Pemerintah tidak perlu membentuk kelembagaan baru. Kelembagaan yang ada saat ini yakni Bawaslu

didorong menjadi kelembagaan peradilan khusus pemilu. Bahwa prinsip kelembagaannya didasarkan pada kekuasaan kehakiman yang berifat bebas dan mandiri tidak adanya intervensi dari pihak pihak *extra yudicial* lainnya sehingga tugas tugas hakim peradilan pemilu dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa pemilu ini dapat mendukung terciptanya pemilu yang bersih dan bermartabat yang mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. ( Mertokusumo : 2006, 5 ). Sedangkan untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu tetap diberikan kewenangannya kepada Mahkamah Konstitusi. Alasannya bahwa ; *Pertama*, pemilu merupakan instrumen demokrasi yang dianut dalam konstitusi sehingga harus ada jaminan konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu. *Kedua*, kewenangan memutus perkara pemilu lebih didominasi oleh politik ketatanegaraan dan pembentukan lembaga lembaga negara yang diatur oleh kosntitusi. ( Gaffar : 2013, 173).

#### 4. *Desain institusional KPU*

Dalam rangka mewujudkan independensi dan profesionalitas KPU sebagai penyelenggara pemilu maka perlu didesain beberapa aspek yakni sebagai berikut :

Pertama, penguatan dan pengawasan internal terhadap kelembagaan KPU secara berjenjang. Lemahnya kontrol institusional perlu disadari sebagai kelemahan menjadikan KPU di jajaran paling bawah menjadi tidak profesional dan independen. Dalam penguatan ini perlu perbaikan melalui pengangkatan dan pelantikan komisioner di Kab/Kota dikembalikan kepada KPU Provinsi. Agar hubungan hirarkis secara langsung KPU Kab/kota kepada KPU Provinsi menjadi efektif dalam kontrol kinerjanya. Kontrol yang tidak efektif secara hirarkis ini disebabkan kewenangan seleksi, pengangkatan dan pelantikan KPU Kab/Kota diambil alih oleh KPU.

Kedua, pembagian kerja antara KPU dan sekretariat. Salah satunya frasa terkait dengan pertanggungjawaban secara fungsional sekretaris kepada Ketua KPU Provinsi dan KPU Kab/kota. Mestinya mekanisme pertanggungjawaban ini baik secara fungsional maupun secara administratif dilakukan di Pleno bukan kepada Ketua.

#### 5. *Desain Kelembagaan Bawaslu*

Perlu digagas bersama terkait optimalisasi fungsi Bawaslu yang berkaitan dengan pengawasan dan penyelesaian sengketa pemilu. Bahwa pengawasan yang terpenting adalah ;

*Pertama*, upaya upaya pencegahan. Salah satu fungsi Bawaslu adalah melakukan pengawasan tahapan dan pencegahan pelanggaran pemilu. Dalam melakukan upaya pencegahan, Bawaslu harus memiliki strategi pengawasan yang tepat berdasarkan pemahaman akan potensi pelanggaran yang dipotret dengan benar. Bawaslu juga harus peka

memahami potensi timbulnya penggunaan isu suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) dalam proses pelaksanaan Pilkada dan Pemilu. *Kedua*, fungsi penindakan tegas, efektif, dan menjadi hakim pemilu yang adil. *Ketiga*, Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, kewenangan, sumber daya manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana. Agar berperan efektif, setiap laporan pengawasan dapat lebih tajam dan menjadi fakta hukum yang dapat ditindaklanjuti sesuai mekanisme regulasi yang ada serta mampu memberikan efek jera bagi upaya mengurangi potensi pelanggaran sehingga tujuan keadilan pemilu dapat tercapai.

Kedepan jika pengawasan pemilu telah diperkuat oleh masyarakat dan Civil Soceity, maka kewenangan pengawasan tidak lagi melekat pada Bawaslu sebaiknya dilekatkan melalui masyarakat yang diatur dalam peraturan peundang undangan. Sehingga fungsi dan kewenangan Bawaslu didorong untuk menjadi peradilan pemilu.

#### **F. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Beberapa pemikiran dan gagasan yang bersifat evaluatif diatas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Bahwa kedudukan kelembagaan Penyelenggara Pemilu sebagai komisi negara lapisan kedua dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi pilar utama dalam pelaksanaan pemilu dengan sistem pemerintahan yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Sebagai komisi negara lapisan kedua, maka lembaga penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum melaksanakan tugas utama Presiden di bidang demokrasi dan pemilu yang didelegasikan melalui UUD 1945 dan Undang Undang.
2. Bahwa Desain kelembagaan penyelenggara pemilu, perlu diredesain kembali agar selaras dan kompetibel terhadap sistem pemilu, sistem kepartaian dan sistem pemerintahan presidensial efektif, prinsip prinsip pemilu yang bebas dan adil, sehingga terjadi efisiensi kelembagaan, anggaran dan tahapan pemilu serta peningkatan partisipasi pemilih dalam pemilu.

Selanjutnya direkomendasikan beberapa hal yakni

1. Pada sistem kepartaian yang multi partai dan sistem pemerintahan presidensial, maka perlu penyederhanaan partai politik dengan meningkatkan ambang batas parlemen sampai dengan 5 %, agar pemilu dapat dilaksanakan secara efisien dan konsolidasi demokrasi dapat terwujud pada sistem pemerintahan Presidensial.

2. Perlu dibuat pengaturan yang tegas terhadap mekanisme kelembagaan penyelenggara pemilu yang mendorong KPU yang memiliki kewenangan penyelenggaraan pemilu disatu sisi dan Bawaslu memiliki kewenangan pengawasan disisi lain, agar lebih bersifat fungsional dan kordinatif dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya masing masing.
3. Perlu dibentuk satu peradilan khusus pemilu yang menangani sengketa administrasi, sengketa proses pencalonan, penanganan pelanggaran pidana pemilu yang bersifat adhoc, memiliki kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri dilaksanakan dengan asas peradilan cepat, sederhana dan baiaya ringan. Peradilan khusus pemilu yang dimaksud adalah Badan Pengawas Pemilu yang bermetamurposis menjadi badan peradilan pemilu, sehingga tidak perlu dibentuk kelembagaan baru.
4. Perlu redesain kembali kelembagaan KPU dan Bawaslu yang bersifat hirarkis. Bahwa kelembagaan KPU dan Bawaslu yang bersifat permanen hanyalah KPU dan KPU Provinsi, Bawaslu dan Bawaslu Provinsi. Sedangkan KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kab/kota menjadi lembaga adhoc atau sementara. Hal ini mempertimbangkan desain sistem pemilu, jadwal serta siklus pemilu serta anggaran berbasis kinerja. Redesain ini juga berkaitan dengan struktur kelembagaan, seleksi, pengangkatan dan pelantikan oleh KPU Kab/Kota diberikan kewenangannya kepada KPU Provinsi. Juga pembagian tugas antara KPU dan sekretariat pertanggungjawabannya tidak saja bersifat fungsional tetapi juga pada aspek adminitrasi.
5. Dalam konteks terbangunnya kesadaran masyarakat dalam mengawasi pemilu dan dibuat dalam kerangka hukum pemilu, bahwa tugas dan kewenangan Bawaslu hanya pada aspek penyelesaian sengketa dan pelanggaran serta penindakan. Tetapi aspek kewenangan pengawasan diberikan kepada masyarakat dan civil Soceity.



## Daftar Pustaka

- Amirudin, Ibramsyah, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, Pasca Amanademen UUD 1945*, Surabaya : Leksbang Mediatama, 2008
- Arifin, Firmansyah, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, Jakarta : KRHN, 2005.
- Asshidiqie, Jimly, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009
- Edy, Muhammad Lukman, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia ( Original Intent Undang Undang Pemilu )*, Jakarta : RM Books, 2017
- Gafar, Jenedjri M., *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2013
- , *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press,. 2012
- Huda, Ni'matul dan Nasef, Imam, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana, 2017
- Mertokusumo, Sudikno, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta : UII Press, 2006
- Raden, Sahran, *Hukum Pemilu Pendekatan Interdisipliner, Dari Dekonstruksi sampai Implementasi*, Yogyakarta : Cakrawala, 2019
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang : Setara Pers, 2015
- Sumantri, Sri, *Sistem Sistem Pemerintahan Negara Negara Asean*, Bandung : Tarsito, 1976.
- Santoso, Topo dan Budhiati, Ida, *Pemilu di Indonesia, Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2019
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana Pernada Media Group, 2010

Wall, Alan, dkk. *Desain Penyelenggaraan Pemilu : Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, diterjemahkan oleh Perludem, 2006

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum