

STUDI TENTANG DESAIN KELEMBAGAAN PEMILU YANG EFEKTIF



“Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif”

Disusun oleh:

Ramlan Surbakti

Kris Nugroho



Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jakarta, Juni 2015

Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif

Penulis:

Prof. Ramlan Surbakti

Kris Nugroho

Editor

Retno Widyastuti

Iffitahsari

Penanggung Jawab Teknis

Poppy Luciana Sitompul

Publisher

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

ISBN: 978 – 602 – 1616 – 43 - 7

Hak Cipta © Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2015. Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa ijin tertulis dari penerbit.

“E-Book ini dimungkinkan dengan adanya dukungan dari masyarakat Australia melalui *Australian Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT). Isi sepenuhnya merupakan tanggung jawab Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia dan tidak mencerminkan pandangan dari DFAT”.

Kata Pengantar

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan, dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan, salah satunya melalui penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Sebagai bentuk kontribusi, Kemitraan melakukan berbagai kajian dan memberikan rekomendasi bagi proses penyelenggaraan pemilu supaya terwujud pemilu yang berintegritas, efektif, dan efisien. Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemilu, merupakan salah satu kunci utama yang dapat menentukan suksesnya penyelenggaraan pemilu sebagaimana yang kita cita-citakan bersama. Oleh karena itu, perlu dipastikan bahwa lembaga ini akan dapat bekerja secara efektif, terlebih untuk menyambut pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2019.

Dalam faktanya, terdapat beberapa hal yang menghambat kinerja KPU dalam menyelenggarakan pemilu sehingga dalam pemilu-pemilu yang ada sebelumnya masih belum terlaksana secara efektif. Misalnya mengenai struktur kelembagaan KPU yang kurang proporsional sehingga menimbulkan ketidakpastian pembagian tugas, masalah rekrutmen yang kurang transparan untuk anggota KPU khususnya yang ada di daerah, serta isu-isu lain dalam internal KPU. Selain itu, hubungan antara KPU dengan lembaga lain terkait pemilu, seperti Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam rangka penanganan laporan pelanggaran, serta dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam rangka penegakan pelanggaran etik oleh anggota KPU, yang menurut Kemitraan masih perlu dibenahi supaya pemilu selanjutnya dapat berjalan secara efektif. Oleh karena itu, Kemitraan bermaksud untuk memberikan rekomendasi mengenai desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang efektif dan sesuai dengan konteks pemilu di Indonesia.

Kemitraan berharap bahwa buku ini dapat menjadi salah satu referensi bagi berbagai pihak terkait, terutama KPU serta lembaga lain yang turut berperan dalam penyelenggaraan pemilu seperti Bawaslu dan DKPP. Buku ini juga dimaksudkan untuk memberi kontribusi ilmiah tentang desain penyelenggara pemilu yang efektif dan menjadi bahan bagi advokasi kebijakan untuk membentuk suatu lembaga penyelenggara pemilu yang efektif bagi Indonesia di masa mendatang.

Kemitraan mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT) yang telah mendukung upaya ini melalui proyek *Australia-Indonesia Election Support Program* (AIESP) dan dukungan yang terus menerus dalam perjalanan proses demokratisasi di Indonesia.

Jakarta, Juni 2015

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia

Tentang Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Kemitraan atau *Partnership* adalah organisasi multi pemangku kepentingan yang didirikan untuk mendorong pembaruan tata pemerintahan. Kemitraan bekerjasama dengan lembaga-lembaga pemerintah, organisasi-organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, dan mitra pembangunan internasional di Indonesia untuk mendorong pembaruan di tingkat nasional dan lokal/ daerah. Kemitraan berupaya merangkul pemerintah eksekutif, legislatif dan yudikatif, beserta masyarakat sipil dan para pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mempromosikan tata pemerintahan yang baik di Indonesia yang berkelanjutan. Karena kepemilikan nasionalnya, Kemitraan berada dalam posisi yang unik untuk memprakarsai program-program yang membutuhkan kehadiran mitra-mitra dari kalangan pihak berwenang di Indonesia.

Kemitraan pertama kali didirikan pada tahun 2000 setelah Pemilu bebas dan adil di Indonesia pada tahun 1999. Pemilu tersebut melahirkan pemerintahan yang lebih kredibel setelah Indonesia selama beberapa dasawarsa berada di bawah kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Kemitraan awalnya didirikan sebagai sebuah program yang didanai oleh multi donor dan dikelola oleh *United Nations Development Programme* (UNDP).

Maksud pembentukan Kemitraan pada awalnya adalah untuk menciptakan sebuah platform multi-stakeholder yang akan menjadi pendukung utama bagi masyarakat Indonesia dalam menjelajahi proses pembaruan tata pemerintahan yang kompleks, memakan waktu yang lama dan seringkali sulit mereformasi pemerintahan. Kemitraan menjadi sebuah badan hukum independen pada tahun 2003 dan terdaftar sebagai sebuah perkumpulan perdata nirlaba, sambil tetap mempertahankan statusnya sebagai proyek UNDP sampai dengan Desember 2009. Selama sebelas tahun terakhir, Kemitraan telah berkembang dari sebuah proyek UNDP menjadi sebuah lembaga yang terpercaya, mandiri dan terkemuka Indonesia.

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan bersih antara pemerintah, masyarakat sipil dan bisnis, dengan memperhatikan/ mempertimbangkan hak asasi manusia, kesetaraan gender, kelestarian lingkungan dan terpinggirkan.

Kami adalah efektif dalam misi kami ketika:

- Pemangku kepentingan kami berusaha untuk melanjutkan pengembangan program bersama kami dan merekomendasikan kami kepada orang lain.
- Inovasi dan upaya kami berubah menjadi tata kelola pemerintahan yang lebih baik dalam pemerintah maupun masyarakat Indonesia.
- Pengaruh kami melahirkan peningkatan reformasi pemerintahan dari semua tingkatan pemerintah.

Belajar dari proses reformasi yang tidak mudah di Indonesia, yang terkadang mendapat tentangan dari kepentingan pribadi dan golongan, serta terdorong oleh tantangan untuk menunjukkan jalan perubahan yang benar, Kemitraan telah menemukan pendekatan yang unik dalam pembaruan tata pemerintahan: membangun kapasitas dari dalam sambil pada saat yang sama memberikan tekanan dari luar – pendekatan pembaruan multi-aspek kami. Pelaksanaannya melibatkan kerja pada beberapa segi secara bersama-sama mendorong pembaruan dari dalam lembaga-lembaga pemerintah, memberdayakan masyarakat sipil untuk mengadvokasi pembaruan, dan memberdayakan komunitas untuk menuntut perencanaan pembangunan serta layanan-layanan publik yang berdasarkan kebutuhan.

Selama 11 tahun keberadaannya, Kemitraan telah mengakumulasi pengalaman dalam mengelola hibah sampai sejumlah USD 90 juta dari berbagai Negara mitra pembangunan termasuk Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Jepang, Korea, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat, dan dari lembaga-lembaga internasional termasuk Bank Pembangunan Asia, Komisi Eropa, Organisasi Internasional untuk Migrasi (*International Organization for Migration/ IOM*), UNDP, dan Bank Dunia serta dari sektor swasta termasuk AXIS dan Siemens.

Sejak tahun 2000, Kemitraan telah bekerja di 33 propinsi di Indonesia melalui kerjasama dengan 19 instansi pemerintah pusat, 29 instansi pemerintah daerah, 162 organisasi masyarakat sipil, 11 organisasi media, 33 lembaga penelitian dan universitas, sembilan lembaga negara independen dan lima lembaga swasta. Kemitraan juga telah bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional seperti: TIRI-*Making Integrity Work*, *Nordic Consulting Group* (NGC), UNDP, UNODC, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam pelaksanaan proyek, dan telah bekerja sama dengan *Chemonics*, *Coffey International*, *GRM International*, RTI dan ARD dalam perancangan dan pengembangan program.

Berkat kepercayaan para pemangku kepentingan, termasuk dari komunitas, sektor, LSM dan lembaga-lembaga pemerintah, Kemitraan dapat melaksanakan program-programnya dengan sukses. Kemitraan juga berhasil memfasilitasi pembaruan kebijakan publik (penyusunan peraturan perundang-undangan atau revisi/ amandemen terhadap undang-undang dan peraturan yang sudah ada), reformasi birokrasi, pembaruan dalam bidang peradilan dan demokratisasi, UU anti-korupsi, strategi-strategi nasional dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, menciptakan Indeks Tata Pemerintahan, mendorong dan memfasilitasi tata pemerintahan dalam sektor lingkungan hidup dan ekonomi, serta mendorong kesetaraan gender.

Kemitraan diatur oleh dua badan: Teman Serikat dan Dewan Eksekutif. Teman Serikat adalah badan pengambil keputusan tertinggi di dalam Kemitraan. Mereka berperan dalam menetapkan keseluruhan agenda strategis Kemitraan, menyetujui laporan tahunan, menjamin agar urusan dan aset-aset Kemitraan dikelola dengan baik, dan mengangkat Direktur Eksekutif. Direktur Eksekutif mengimplementasikan rencana kerja tahunan Kemitraan dan memimpin keseluruhan staf. Mereka juga mengembangkan visi bersama Kemitraan dan mengkomunikasikan visi ini kepada mitra-mitra di pemerintah, non-pemerintah dan komunitas internasional demi untuk membangun konstituen pembaruan tata pemerintahan.

Kemitraan:

Jl. Wolter Monginsidi No.3 Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12110
Phone: 62 21 727 99 566
Fax: 62 21 7205260
Website: www.kemitraan.or.id

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Tentang Kemitraan	v
Daftar Isi viii	
Daftar Tabel dan Bagan	x
Daftar Singkatan	xi
BAB 1 Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pertanyaan Penelitian	8
1.3. Tujuan	8
BAB 2 Kerangka Teori Penyelenggara Pemilu	10
2.1. Tugas dan Kewenangan Badan Penyelenggara Pemilu	10
2.2. Badan Penyelenggara Pemilu	12
2.3. Model-Model Penyelenggara Pemilu	15
2.4. Model Seleksi Penyelenggara Pemilu	18
2.5. Prinsip Penyelenggara Pemilu	20
2.6. Struktur Penyelenggara Pemilu: Bersifat Nasional atau Lokal.....	22
2.7. Struktur Penyelenggara Pemilu: Bersifat Tetap atau Sementara ..	24
2.8. Struktur Penyelenggara Pemilu: Bersifat Mandiri atau Tergantung	25
2.9. Tahapan Pemilu.....	27

BAB 3 Sejarah Singkat Badan Penyelenggara Pemilu di Indonesia	33
3.1. Era 1945 – 1955	33
3.2. Era 1955 – 1969	34
3.3. Era 1970 – 1998	36
3.4. Era Reformasi	37
BAB 4 Penyelenggara Pemilu dalam Fakta	45
4.1. Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota	45
4.2. Kelemahan dalam Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan Antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota	55
4.3. Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU baik pada tingkat nasional maupun lokal	59
4.4. Kelemahan dalam pembagian kerja antara para anggota dengan Sekretariat pada tingkat KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota	66
4.5. Rekrutmen Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS	72
4.6. Hubungan Kelembagaan KPU dengan Bawaslu	92
4.7. Pengawasan atas Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye . 96	
4.8. Kelemahan Pola Hubungan Kelembagaan KPU dan Bawaslu ...	100
4.9. Bagaimana Seharusnya Hubungan Kelembagaan KPU dengan Bawaslu?	102
4.10. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	104

BAB 5	Rekomendasi untuk Penguatan Badan Penyelenggara Pemilu ..	108
5.1	Kesimpulan	108
5.2	Rekomendasi	109
Daftar Pustaka	118

Daftar Tabel dan Bagan

Tabel 1	: Kelebihan dan Kekurangan Empat Model Rekrutmen	20
Tabel 2	: Contoh Model dan Struktur Penyelenggara Pemilu Beberapa Negara	25
Tabel 3	: Pembangian Kerja dan Hubungan Kewenangan KPU dengan KPU Provinsi/ KPU Kabupateb/Kota Berdasarkan UU No 15/2011	48
Tabel 4	: Jumlah Tugas dan Kewenangan Serta Kewajiban KPU dalam 4 Jenis Pemilu.....	55
Tabel 5	: Jumlah PPK, KPPS dan PPS	85
Table 6	: Contoh Titik TemuFungsi Pengawasan Pemilu – KPU	96
Bagan 1	: Siklus Pemilu	27
Bagan 2	: Model Struktur Kelembagaan KPU/ Bawaslu	114

Daftar Singkatan

APBN/D	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BPSKNP	: Badan Susunan Komite Nasional Pusat
BUMN/D	: Badan Usaha Milik Negara/Daerah
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EMB	: <i>Electoral Management Body</i>
FEC	: <i>Federal Election Commission</i>
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
IDEA	: <i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
IFE	: <i>Instituto Federal Electoral</i>
IFES	: <i>International Foundation for Electoral Systems</i>
Kasek	: Kepala Sekretariat
Keppres	: Keputusan Presiden
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPSLN	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri

KPS	: Kantor Pemungutan Suara
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
LPU	: Lembaga Pemilihan Umum
LPU	: Lembaga Pemilihan Umum
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	: Mahkamah Konstitusi
NEC	: <i>New Zealand Election Commission</i>
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NU	: Nahdlatul Ulama
PA	: Pengguna Anggaran
PAN	: Partai Amanat Nasional
Panwas	: Panitia Pengawas
Panwaslak	: Panitia Pengawas Pelaksanaan
Parpol	: Partai Politik
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
PNS	: Pegawai Negeri Swasta
PP	: Panitia Pemilihan
PPD	: Panitia Pemilihan Daerah
PPI	: Panitia Pemilihan Indonesia

PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPLN	: Panitia Pemilihan Luar Negeri
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
RI	: Republik Indonesia
RIS	: Republik Indonesia Serikat
SDM	: Sumber Daya Manusia
Sekjen	: Sekretariat Jenderal
Sekum	: Sekretaris Umum
Sipol	: Sistem Informasi Partai Politik
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SOP	: <i>Standard Operating Procedure</i>
Sulsel	: Sulawesi Selatan
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TPD	: Tim Pemeriksa Daerah
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara
Wasekum	: Wakil Sekretaris Umum
WNI	: Warga Negara Indonesia

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (pemilu) menyebut adanya dua lembaga *electoral management body* (EMB) atau lembaga kepegiluan yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tidak dikategorikan sebagai penyelenggara Pemilu karena tugas dan kewenangannya tidak secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. DKPP lebih pada penindakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Landasan konstitusional KPU adalah Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yaitu KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri. Keanggotaan komisioner KPU berjumlah 7 orang untuk masa jabatan selama 5 tahun. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangan menyelenggarakan pemilu, KPU dibantu Sekretariat KPU yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal. Sekretariat KPU ini bertanggung jawab terhadap administrasi organisasi. Presiden mengangkat Sekretaris Jenderal dari calon yang diajukan oleh KPU, kemudian dilantik oleh presiden untuk masa jabatan 5 tahun.¹

Tugas dan kewenangan KPU secara umum mencakup tiga hal: (1) menetapkan peraturan setiap tahapan Pemilu berdasarkan UU Pemilu; (2) merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan proses penyelenggaraan tahapan Pemilu berdasarkan UU Pemilu; serta (3) menegakkan ketentuan administrasi Pemilu. Termasuk dalam tugas ini antara lain mendaftar, meneliti dan menetapkan partai politik dan perseorangan yang berhak sebagai peserta pemilihan umum, menetapkan anggota KPU Provinsi dari calon yang diajukan oleh Tim Seleksi Calon Anggota KPU Provinsi, mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum, menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD dan DPD, mendaftar, meneliti dan menetapkan daftar calon anggota DPR dan DPRD, dan menetapkan keseluruhan hasil pemilu untuk semua daerah pemilihan.²

Selain menyebut KPU sebagai penyelenggara pemilu, UU Nomor 15 Tahun 2011 juga menyebut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai institusi pengawas penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks perundangan, Bawaslu memiliki tiga tugas dan kewenangan berikut. *Pertama*, melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap proses penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka pencegahan dan penindakan

¹ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/index/MzYw>

² <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/5/Tugas-dan-Kewenangan>

pelanggaran Pemilu. *Kedua*, menerima dan mengkaji laporan mengenai dugaan pelanggaran ketentuan administrasi pemilihan umum dan dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu. Tiga pihak dalam masyarakat diberi hak untuk mengajukan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Pemilu, yaitu Peserta Pemilu, Pemantau Pemilu yang terakreditasi, dan Pemilih Terdaftar.³

Bila laporan itu dipandang memiliki bukti awal yang memadai, Bawaslu meneruskan laporan dugaan pelanggaran tersebut kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota apabila menyangkut dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu atau kepada Kepolisian Republik Indonesia apabila menyangkut dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu. Dan *ketiga*, menyelesaikan sengketa administrasi pemilihan umum secara final dan mengikat kecuali untuk dua kasus sengketa. Kedua kasus yang dimaksud adalah sengketa administrasi penetapan peserta Pemilu dan sengketa penetapan daftar calon anggota DPR dan DPRD. Putusan Bawaslu mengenai kedua jenis kasus ini tidak bersifat final karena KPU masih dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang putusannya bersifat final.⁴

Jika KPU dan Bawaslu terkait langsung dengan penyelenggaraan pemilu, tidak demikian dengan DKPP. DKPP adalah dewan etika tingkat nasional yang ditetapkan untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dan/atau laporan terkait tuduhan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu baik anggota dan staf Sekretariat Jenderal KPU maupun anggota dan staf sekretariat Bawaslu tingkat nasional ataupun daerah. DKPP ditetapkan dua (2) bulan setelah penetapan anggota KPU dan Bawaslu untuk masa jabatan selama 5 tahun.⁵ Kode Etik Penyelenggara Pemilu ditetapkan oleh DKPP, KPU dan Bawaslu.⁶ DKPP bertugas untuk memastikan bahwa kerja anggota KPU dan Bawaslu memenuhi kode etik bersama dan memiliki kewenangan untuk merekomendasikan tiga jenis sanksi bila terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Ketiga jenis sanksi tersebut, yaitu peringatan tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian permanen yang dikenakan sesuai dengan tingkat kesalahannya. Sanksi ini direkomendasikan DKPP kepada KPU atau Bawaslu bagi penyelenggara Pemilu tingkat Provinsi, dan kepada KPU Provinsi atau Bawaslu Provinsi untuk penyelenggara Pemilu tingkat kabupaten/kota.

Permasalahan pemilu 2014 yang berkaitan dengan desain kelembagaan pemilu muncul karena adanya polemik antara kedua institusi penyelenggara pemilu sejak awal penyelenggaraan pemilu antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas pemilu (Bawaslu). Bawaslu merasa bahwa KPU tertutup dalam hal memberikan akses pengawasan proses verifikasi partai politik, yang kemudian dibantah oleh KPU.

Polemik lain yang juga mengemuka antara kedua institusi tersebut adalah Bawaslu melaporkan KPU kepada DKPP dengan tuduhan pelanggaran kode etik, yakni

³ Pasal 249 ayat 2 UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

⁴ <http://www.rumahpemilu.org/in/read/3351/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>

⁵ Ibid

⁶ Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13 Tahun 2011, Nomor 11 Tahun 2011 dan Nomor 1 Tahun 2011 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

mengenai pengunduran jadwal hasil verifikasi partai politik dari jadwal semula, mengenai teknologi sistem informasi partai politik (Sipol) yang digunakan KPU dalam verifikasi partai politik yang melibatkan pihak asing, IFES. KPU diduga tidak mempunyai itikad baik untuk memberikan informasi kepada Bawaslu karena KPU tidak memenuhi dua kali undangan Bawaslu untuk klarifikasi. Dugaan ini dibantah oleh KPU⁷. Putusan DKPP pada tanggal 28 November 2012 yang lalu, mengatakan bahwa ketujuh anggota KPU tidak terbukti mempunyai itikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara pemilu. Tetapi DKPP juga membenarkan rekomendasi Bawaslu agar KPU mengikutsertakan partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk mengikuti verifikasi faktual sesuai dengan jadwal yang ditetapkan KPU⁸.

Polemik yang terjadi antara kedua institusi ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang telah diatur dengan baik dalam UU Nomor 15 tahun 2011 mengalami permasalahan dalam hal implementasi. KPU dan Bawaslu terlihat sulit untuk bekerja sama dalam kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dari tiga fungsi Bawaslu, hanya fungsi ketiga saja yang dapat dilaksanakan secara lebih efektif. Hal ini tidak lain karena pelaksanaan fungsi pertama dan kedua tidak sepenuhnya berada di tangan Bawaslu, sedangkan pelaksanaan fungsi ketiga sepenuhnya berada pada tangan Bawaslu. Salah satu aspek proses penyelenggaraan Pemilu yang kurang mendapat pengawasan adalah pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Peserta Pemilu dan calon anggota DPR dan DPRD dan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Hubungan antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dilukiskan sebagai hubungan hierarkis: KPU membawahi KPU Provinsi, dan KPU Provinsi membawahi KPU Kabupaten/Kota. KPU membentuk KPU Provinsi dengan mengangkat anggota dan Ketua KPU Provinsi, dan KPU Provinsi membentuk KPU Kabupaten/Kota dengan mengangkat anggota dan Ketua KPU Kabupaten/Kota. Akan tetapi UU Nomor 15 Tahun 2011 tidak menjelaskan bagaimana hubungan antara KPU dengan KPU Kabupaten/Kota, dan hubungan KPU dengan Panitia Pemilihan (PPK, PPS, dan KPPS). Yang menjadi pertanyaan adalah apakah hubungan seperti ini sejalan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) yang menggambarkan Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional? Bukankah bersifat nasional berarti KPU merupakan satu-satunya penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah Indonesia? Hubungan hierarkis macam apakah yang dimaksudkan oleh ketentuan Pasal 22E ayat (5) untuk hubungan KPU dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS. Kinerja dan integritas Panitia Pemilihan tingkat operasional (PPK, PPS, dan KPPS) banyak dipersoalkan pada Pemilu 2014 karena keterlibatan mereka dalam transaksi jual-beli suara. Persyaratan, mekanisme rekrutmen, dan pengawasan terhadap Panitia Pelaksana ini dinilai sejumlah pihak perlu dievaluasi secara menyeluruh karena hasil kerja mereka menjadi dasar hasil Pemilu secara nasional.

⁷ <http://www.rumahpemilu.org/in/read/833/Mengurai-Konflik-KPU-Bawaslu-oleh-Titi-Anggraini>

⁸ Ibid

Masa jabatan KPU Provinsi seluruh Indonesia tidak sama, dan masa jabatan KPU Kabupaten/Kota seluruh Indonesia juga tidak sama. Sebagai contoh, pada tahun 2014 seluruh KPU Kabupaten/Kota di Jawa Timur mengalami pergantian sekitar seminggu sebelum hari pemungutan suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014. Salah satu kendala dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2014 adalah sebagian KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak bekerja dengan penuh komitmen karena masa jabatannya berakhir beberapa bulan atau minggu sebelum hari pemungutan suara. Selain itu, agar pelaksanaan tugas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkesinambungan, maka beberapa anggota lama yang telah terbukti mampu melaksanakan tugas tanpa cacat perlu dicalonkan lagi untuk masa jabatan berikutnya.

Hal lain yang juga masih menjadi masalah adalah kesatuan fungsi antara komisioner KPU dengan sekretariat KPU dan hubungan antara komisioner Bawaslu dengan sekretariat Bawaslu. Dalam kenyataan tidak begitu jelas pembagian tugas antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal. Hal yang sama juga ditemukan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Akibatnya, para anggota KPU menilai Sekretariat Jenderal tidak melaksanakan fungsinya sedangkan para staf Sekretariat Jenderal memandang mereka sudah melaksanakan tugas. Permasalahan ini diduga terjadi karena beberapa faktor.

Faktor pertama, rumusan tugas Sekretariat Jenderal KPU menurut UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tidak jelas apakah sebagai pelaksana keputusan Pleno Anggota KPU ataukah hanya membantu KPU melaksanakan tugasnya. Untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dibentuk Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.⁹ Tugas Sekretariat Jenderal KPU dirinci sebagai berikut:

- (a) Membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu;
- (b) Memberikan dukungan teknis administratif;
- (c) Membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan Pemilu;
- (d) Membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU;
- (e) Memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu;
- (f) Membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan
- (g) Membentuk pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰

⁹ Pasal 55 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

¹⁰ Pasal 66 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Rumusan tugas di atas tidak menggambarkan hubungan tugas dan kewenangan yang jelas antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal. Rumusan tugas seperti ini tidak menggambarkan siapa yang bertanggung jawab.

Faktor kedua, kompetensi dan kemampuan implementasi (profesionalisme) para staf Sekretariat Jenderal KPU dalam tata kelola Pemilu (*electoral governance*) yang belum memadai. Pembagian tugas antara para anggota Bawaslu dengan Sekretariat Jenderal Bawaslu juga tidak jelas. 'Untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang Bawaslu dibentuk Sekretariat Jenderal Bawaslu'.¹¹ Rumusan umum tidak disertai rincian tugas Sekretariat Jenderal Bawaslu dalam UU tersebut. UU menugaskan Presiden mengatur lebih lanjut tugas dan wewenang Sekretariat Jenderal Bawaslu.

Dalam melaksanakan tugasnya DKPP juga menimbulkan sejumlah permasalahan. Pertama, Kode Etik Penyelenggara Pemilu mencampur-adukkan antara kode etik dengan hukum positif yang sudah diatur dalam Undang-Undang. Seharusnya muatan Kode Etik sepenuhnya berupa nilai dan norma yang tidak diatur dalam undang-undang. Kedua, DKPP melaksanakan tugas dan wewenang yang tidak menjadi yurisdiksi DKPP. Putusan DKPP dalam kasus pengaduan Kofifah terhadap proses pencalonan pada Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur telah memasuki bidang tugas Mahkamah Konstitusi karena KPU Jawa Timur dinilai melanggar hak konstitusional warga negara untuk mencalonkan diri. Putusan DKPP dalam kasus Pilgub Jatim, proses pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Tanggerang dan proses pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Musi Banyuasin telah memasuki wilayah yurisdiksi Pengadilan Tata Usaha Negara karena memerintahkan KPU mencabut keputusan dan melaksanakan proses pencalonan ulang.

Alasan yang dikemukakan atas putusan tersebut adalah menjamin keadilan restorasi. Akan tetapi keadilan restorasi bukan menjadi tanggung jawab DKPP melainkan badan penegak hukum lainnya. Menegakkan hukum harus dilakukan tanpa melanggar hukum. Menegakkan Kode Etik tidak boleh melanggar Kode Etik. Salah satu asas yang diatur dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah setiap penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan tugas sesuai dengan yurisdiksinya. Lingkup kewenangan DKPP hanya memeriksa apakah pengaduan tentang pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu terbukti atau tidak. Bila terbukti, DKPP berwenang mengenakan salah satu dari tiga jenis sanksi, yaitu teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap. Dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, DKPP tidak memiliki kewenangan untuk menafsirkan UUD atau membatalkan keputusan KPU mengenai hasil pelaksanaan tahapan Pemilu. Tujuan yang baik harus dicapai dengan cara yang baik pula.

¹¹ Pasal 106 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Apabila KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS merupakan bawahan KPU yang bersifat hierarkis, apakah tepat penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu terhadap bawahan KPU tersebut ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu? Bukankah lebih tepat penegakan Kode Etik bagi bawahan KPU dilakukan oleh majelis yang dibentuk oleh KPU? Selain itu aparat KPU dan Bawaslu bila digabung mencapai lebih dari 5 juta orang. Karena itu merupakan tugas yang mustahil bagi DKPP untuk melaksanakan penegakan Kode Etik untuk sebanyak itu. Hal ini terbukti kemudian ketika DKPP membentuk Tim Verifikasi DKPP di setiap provinsi.

Berdasarkan pemaparan di atas, terlihat ada permasalahan utama mengenai ketidaksesuaian antara apa yang seharusnya dengan faktualnya dalam hal pembagian kerja dan pola hubungan kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; antara pembagian kerja dan pola hubungan kewenangan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dengan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota. Permasalahan lain adalah desain rekrutmen keanggotaan penyelenggara Pemilu dan pelaksana Pemilu tingkat operasional yang belum sesuai dengan apa yang diharapkan untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang efektif.

Kajian atas permasalahan di atas diharapkan akan menghasilkan temuan penting mengenai apa yang terjadi pada pola dua penyelenggara pemilu di atas, bagaimana desain rekrutmen keanggotaan penyelenggara pemilu yang ada saat ini telah berlangsung konsisten sesuai dengan UU Penyelenggara Pemilu untuk menghasilkan penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu. Untuk menghasilkan temuan yang terarah sesuai permasalahan utama di atas, maka diajukan beberapa pertanyaan penelitian secara rinci.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Kajian tentang Desain dan Pengaturan Kelembagaan Pemilu yang efektif akan difokuskan untuk menjawab sejumlah pertanyaan berikut:

- 1 Pola hubungan kelembagaan macam apakah yang perlu didesain antara KPU dengan Bawaslu demi efektivitas penyelenggaraan Pemilu?
- 2 Pola pembagian tugas dan wewenang dan hubungan kewenangan macam apakah yang seyogyanya dibangun antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU baik pada tingkat nasional maupun lokal demi efektivitas dan efisien penyelenggaraan Pemilu?
- 3 Pola pembagian tugas dan wewenang dan hubungan hierarkis macam apakah yang seyogyanya dibangun antara KPU dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS demi efektivitas dan efisien penyelenggaraan Pemilu?

- 4 Desain rekrutmen keanggotaan macam apakah yang perlu diadopsi untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang efektif di Indonesia khususnya pada tataran daerah (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) dan operasional (KPPS, PPS, dan PPK)?

Desain penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu macam apakah yang seyogyanya diadopsi sehingga penegakan kode etik penyelenggara Pemilu dapat dilakukan secara efektif dan efisien? Karena KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS merupakan bawahan KPU dengan garis hierarki yang jelas, apakah DKPP tepat menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu (DKPP) terhadap bawahan KPU tersebut. Selain itu, mengingat jumlah personel bawahan KPU tersebut mencapai sekitar 5 juta, apakah DKPP yang hanya berada di Jakarta mampu menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu untuk sekitar 5 juta personel tersebut?

1.3. Tujuan

Tujuan kajian ini adalah mendapatkan jawaban atas keempat pertanyaan tersebut dalam rangka menciptakan penyelenggara pemilihan umum yang efektif. Penyelenggara Pemilu yang efektif akan dapat tercipta bila terdapat:

- (a) Pola hubungan kelembagaan yang jelas antar penyelenggara Pemilu;
- (b) Pembagian tugas dan kewenangan dan hubungan kewenangan yang tepat antara para anggota KPU yang bersifat kolektif dengan Sekretariat Jenderal KPU yang bersifat hirarkis;
- (c) Pembagian tugas dan wewenang dan hubungan hierarkis antara KPU dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS;
- (d) Desain rekrutmen yang tepat untuk keanggotaan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan panitia pemilihan umum tingkat operasional (KPPS, PPS, dan PPK);
- (e) Desain penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang efektif dan efisien.

BAB II

Kerangka Teori

Penyelenggara Pemilu

Transisi demokrasi di beberapa kawasan dunia telah mendorong regime-regime baru untuk menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) demokratis.¹² Pemilu demokratis menjadi awal bagi kelangsungan transisi demokrasi yang memwadah pluralisme politik dan partisipasi sipil secara terbuka dan mandiri. Salah satu institusi penting yang menghantarkan pemilu demokratis di negara-negara baru adalah adanya badan penyelenggara pemilu (*electoral management body*) yang independen yang didukung legitimasi konstitusional yang kuat dan jelas.

Keberhasilan dan keberlangsungan pemilu yang diselenggarakan sesuai prinsip-prinsip universal demokrasi meniscayakan adanya penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi konstitusional dan publik. Legitimasi konstitusional artinya kedudukan penyelenggara pemilu diatur dalam UUD atau UU yang menjabarkan kedudukan, tugas, dan kewenangannya secara jelas. Sedangkan legitimasi publik berkaitan dengan sikap dan pengakuan partai politik, calon, serta masyarakat terhadap institusi penyelenggara pemilu dan keputusan-keputusan yang dibuatnya dalam penyelenggaraan pemilu. Legitimasi penyelenggara pemilu secara konstitusional saja tidak cukup jika publik tidak menaruh kepercayaan atas proses dan hasil pemilu yang diselenggarakan penyelenggara. Dalam konteks Indonesia, untuk membangun kepercayaan publik kepada EMB, maka proses pemilu harus berlangsung secara demokratis sesuai asas-asas penyelenggaraan pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diamanatkan konstitusi pasal 22E ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

2.1. Tugas dan Kewenangan Badan Penyelenggara Pemilu

Berikut akan diketengahkan sejumlah tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan Pemilu. Sebagian tugas ini dilaksanakan oleh Badan Penyelenggara Pemilu, sebagian lagi dilaksanakan oleh lembaga lain. *Pertama*, pembentukan Peraturan Pelaksanaan Pemilu (*election regulation*) sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pemilu (*election law*). Negara yang undang-undangnya sudah operasional, seperti Amerika Serikat dan Malaysia, badan penyelenggara Pemilu di negara ini tidak bertugas membuat peraturan pelaksanaan Pemilu. Di Indonesia,

¹² Diamond, Larry; Juan J. Linz; Seymour Martin Lipset. *Democracy in Developing Countries*. 1988. Boulder, Colorado ; Lynne Rienner

KPU mempunyai tugas membuat peraturan pelaksanaan setiap tahapan Pemilu sesuai dengan perintah undang-undang. *Kedua*, semua badan penyelenggara Pemilu di dunia ini bertugas membuat perencanaan tahapan, program, jadwal penyelenggara Pemilu, anggaran, dan logistik Pemilu. *Ketiga*, pendaftaran dan/atau pemutahiran daftar pemilih. Tidak semua badan penyelenggara Pemilu di dunia ini menangani pendaftaran ataupun pemutahiran daftar pemilih. Di sejumlah negara, tugas penting ini justru ditangani oleh pemerintah (Kementerian Dalam Negeri).

Keempat, pendaftaran dan penetapan Peserta Pemilu (partai politik, calon yang diajukan partai ataupun calon independen). Tugas ini juga tidak semuanya ditangani oleh badan penyelenggara Pemilu. Di Afrika Selatan tugas ini dtangani oleh Kementerian Hukum dan HAM. *Kelima*, pembentukan daerah pemilihan anggota DPR, DPD/Senat, dan DPRD. Banyak negara demokrasi tidak menugaskan badan penyelenggara Pemilu untuk menangani pembentukan daerah pemilihan. Amerika Serikat, misalnya menugaskan suatu Tim yang beranggotakan dua unsur, yaitu unsur partai politik (wakil Partai Republik, dan wakil Partai Demokrat), dan unsur nonpartai atau Independen, untuk membentuk daerah pemilihan. Indonesia membagi tugas ini kepada dua pihak, yaitu pembentuk undang-undang untuk alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota DPR, dan KPU untuk alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Keenam, penegakan ketentuan administrasi Pemilu. Karena badan penyelenggara Pemilu yang mengetahui secara mendalam mengenai Ketentuan Administrasi Pemilu, maka hampir semua negara menugaskan badan penyelenggara Pemilu untuk menegakkan Ketentuan Administrasi Pemilu. India, Indonesia, dan Thailand menugaskan badan penyelenggara Pemilu untuk menegakkan Ketentuan Administrasi Pemilu. *Ketujuh*, penegakan ketentuan tentang dana kampanye Pemilu. Pelaksanaan tugas ini juga bervariasi antar negara demokrasi. Amerika Serikat membentuk sebuah badan khusus, yaitu FEC untuk menegakkan undang-undang yang mengatur Dana Kampanye Pemilu. Inggris menugaskan badan penyelenggara Pemilu Inggris (*Election Commission of British*) untuk menegakkan UU tentang Dana Kampanye Pemilu. *Kedelapan*, serangkaian tugas yang berkaitan dengan pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih, dapat dipastikan diselenggarakan oleh badan penyelenggara Pemilu. *Kesembilan*, tugas dan kewenangan menetapkan hasil pelaksanaan tahapan Pemilu, seperti penetapan Daftar Pemilih Tetap, daftar peserta Pemilu atau daftar calon tetap, penetapan hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih pada umumnya diserahkan kepada penyelenggara Pemilu. Dan *kesepuluh*, sosialisasi tentang tata cara Pemilu dan berbagai upaya membangkitkan kepedulian dan partisipasi semua pemangku kepentingan dalam proses penyelenggaraan Pemilu (*public outreach*) juga merupakan tugas yang biasanya melekat pada badan penyelenggara Pemilu.

2.2. Badan Penyelenggara Pemilu.¹³

Konsep tentang penyelenggara pemilu merujuk pada badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih para penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Apakah Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission, FEC*) di Amerika Serikat atau Komisi Pemilu Selandia Baru (*New Zealand Election Commission, NEC*) dapat dikategorikan sebagai EMB? Apakah yang dimaksud dengan badan penyelenggara Pemilu (EMB)? Setidaknya-tidaknya dua persyaratan mutlak yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai EMB. Pertama, menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu, yaitu penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan Peserta Pemilu, pendaftaran dan penentuan Daftar Calon, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih.¹⁴ Dan kedua, lembaga yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan definisi ini, FEC di Amerika Serikat dan NEC di Selandia Baru tidak dapat dikategorikan sebagai EMB karena FEC dan NEC sama sekali tidak menangani unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu tersebut. FEC di Amerika Serikat khusus dibentuk untuk menegakkan UU tentang Dana Kampanye Pemilu. KPU di Indonesia, *Australian Election Commission, Instituto Federal Electoral (IFE)* di Meksiko, dan *Election Commission of British* merupakan EMB karena memenuhi kedua persyaratan tersebut.

Konsep penyelenggara pemilu menjadi lebih jelas setelah keluar Deklarasi 10 negara pada pertemuan di Accra, Ghana tahun 1993 yang sepakat menetapkan lima kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu:¹⁵

- Suatu agensi yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur;
- Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;
- Keanggotaan yang non partisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;
- Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;
- Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

¹³ Istilah Penyelenggara Pemilu merujuk pada Bab IV Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Penyelenggara Pemilu yang dimaksud dalam ketentuan pasal tersebut adalah KPU (ayat 1 dan (2).

¹⁴ Wall, Alan., et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. 2006 hal.22.

¹⁵ Ibid hal 32.

Dari lima kriteria di atas, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu sebagaimana diperkuat oleh landasan konstitusional masing-masing negara. Substansi utama penyelenggara pemilu juga jelas yakni agensi yang berwenang mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara.

Dalam konteks kebutuhan masing-masing negara, penyelenggara pemilu bisa bersifat nasional dan lokal. Penyelenggara pemilu bersifat nasional terkait dengan tugas dan kewenangannya untuk menyelenggarakan pemilu anggota legislatif/parlemen secara nasional. Bersifat lokal jika penyelenggara pemilu bertugas menyelenggarakan pemilu untuk anggota parlemen lokal atau kepala daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota untuk Indonesia atau tingkat negara bagian seperti di India. Namun kerangka hukum yang menjadi landasan penyelenggara pemilu nasional dan lokal tetap mengacu pada prinsip-prinsip normatif yang berlaku di negara masing-masing.

Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu merujuk pada KPU.¹⁶ Sedangkan Panwaslu atau Bawaslu tidak secara langsung secara administratif, teknis, dan operasional terlibat dalam penyelenggaraan pemilu tetapi oleh UU diberi kewenangan fungsi pengawasan tahapan pemilu.¹⁷ Dalam Undang-Undang Pemilu juga disebut DKPP dengan tugas dan kewenangan khusus untuk melakukan fungsi penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Namun karena DKPP tidak terkait langsung dengan tugas dan kewenangan administrasi, teknis, dan operasional penyelenggaraan pemilu, maka DKPP bukanlah sebagai penyelenggara pemilu. Walau pun demikian, kedudukan konstitusional KPU, Bawaslu, dan DKPP tetap harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem penyelenggara hanya saja tugas dan kewenangan mereka berbeda.

Khusus mengenai Bawaslu, kedudukan hukumnya terkait dengan misi pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu. Di luar kelaziman EMB yang berlaku secara internasional yang di beberapa negara EMB adalah satu badan menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai penyelenggara pemilu dan peradilan bagi pelanggaran pemilu, di Indonesia fungsi penyelenggara dan peradilan pelanggaran pemilu dilakukan oleh dua EMB. Contoh di Perancis, EMB menjalankan penyelenggaraan pemilu dan menjalankan fungsi *judicial* untuk pelanggaran pemilu yang penanganannya dilakukan oleh komisioner penyelenggara pemilu yang memiliki kualifikasi sebagai hakim atau ahli hukum. Dalam praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pembagian tugas dan kewenangan antara KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan Bawaslu sebagai pengawas proses penyelenggaraan pemilu lebih bersifat fungsional dan koordinatif sebagaimana dilihat dari tugas dan kewenangan masing-masing dalam penegakan pelanggaran pemilu.

¹⁶ Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2003 dan Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan secara eksplisit KPU sebagai penyelenggara pemilu

¹⁷ Pasal 69 UU Nomor 15 tahun 2011

2.3. Model-Model Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu. Sesuai konteks masing-masing negara, pembentukan dan keanggotaan penyelenggara pemilu sangat beragam. Dalam hal ini ada 3 model EMB yaitu:¹⁸

- 1 Model independen: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih secara terbuka yang melibatkan masyarakat. Prinsip independen artinya keberadaan komisioner penyelenggara pemilu tidak berada dibawah suatu lembaga, dan orang-orang yang menjadi komisioner tidak partisan atau tidak mewakili kepentingan partai atau kandidat tertentu. Penyelenggara pemilu independen diseleksi oleh panitia seleksi yang ditetapkan oleh pemerintah (misalnya Indonesia di era reformasi) namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi dan membuat keputusan hasil seleksi calon penyelenggara pemilu. Negara-negara yang menerapkan model independen di antaranya adalah Indonesia, India, Afrika Selatan, Thailand, dan Polandia.
- 2 Model pemerintah: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Prinsip independen komisioner sulit dipenuhi karena komisioner penyelenggara pemilu adalah jajaran birokrasi (misalnya di era Orde Baru, pejabat pegawai negeri) yang 'ditempatkan' pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas politis demi mengamankan kepentingan politik pemerintah. Dalam hal ini, komisioner penyelenggara pemilu dan staf administrasi pendukungnya dari tingkat nasional hingga daerah (lokal) adalah dipilih dari kalangan birokrat terutama jajaran departemen dalam negeri dan staf pemerintah daerah. Pengalaman Indonesia di era Orde Baru menunjukkan keanggotaan penyelenggara pemilu, dalam hal ini disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU), diisi oleh jajaran birokrat Kementerian Dalam Negeri dari tingkat pusat hingga daerah. Misalnya, Ketua LPU dijabat Menteri Dalam Negeri dibantu kesekretariatan dari jajaran staf Depdagri. Terlepas dari pengalaman masa lalu Orba, negara-negara demokratis yang menerapkan model pemerintah ini di antaranya Amerika Serikat, Inggris, Swedia, dan Swiss.
- 3 Model Campuran: keanggotaan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari kombinasi antara hasil seleksi publik non partisan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Selain itu, terdapat varian lain yaitu keanggotaan penyelenggara pemilu diisi oleh wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah sebagaimana pernah diadopsi di Indonesia pada Pemilu 1999. Kombinasi komisioner penyelenggara pemilu yang diisi kalangan independen dan pemerintah ini memiliki tiga (3) keuntungan: pertama, komisioner penyelenggara pemilu dapat lebih mudah

¹⁸ Electoral Management Body, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02q/default>; Wall, Allan et al. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. 2006. Hal. 7-8.

mengakses hal-hal yang terkait upaya mencari dukungan kebijakan/anggaran/logistik dari pemerintah; kedua, peluang penyelenggara pemilu dapat diisi oleh birokrat berpengalaman di bidang anggaran dan keuangan; ketiga, bisa mewakili aspirasi yang plural dalam masyarakat.

Model penyelenggara Pemilu tidak hanya mengacu pada tiga model di atas. Ada lima model penyelenggara pemilu lain yang diajukan Lopez-Pintor dengan beberapa model di antaranya memiliki kesamaan dengan tiga model sebelumnya. Lima model penyelenggara pemilu yang diajukan Lopez-Pintor adalah:¹⁹

- 1 Tribunal model: suatu komisi pemilu diisi kalangan eksekutif independen atau tribunal yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola manajemen pemilu. Dalam konteks tertentu, model ini digunakan di beberapa negara demokrasi baru dan telah lama menjadi model penyelenggara pemilu di beberapa negara Amerika Latin. Struktur penyelenggara pemilu model eksekutif atau tribunal ini dipercayakan kepada para ahli hukum dan hakim-hakim yang diajukan pemerintah melalui persetujuan parlemen. Ketuanya dipilih dari salah satu yang mewakili unsur pembentuk penyelenggara pemilu tersebut. Komisi pemilu tribunal ini bertugas menyelenggarakan pemilu dan melekat di dalamnya kewenangan *judicial*. Secara konstitusional komisi pemilu tribunal ini dianggap sebagai 'cabang ke empat' kekuasaan pemerintahan di samping eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Negara-negara yang menerapkan atau pernah menggunakan model komisi pemilu tribunal adalah Cista Rika, Nikaragua, Venezuela, Argentina, Uruguay (1974-1980), dan Chili (1973-1988).
- 2 *Government* model: model ini memberi peran pemerintah untuk bertindak sebagai penyelenggara pemilu dengan dibantu oleh suatu badan kolektif yang terdiri dari hakim, ahli hukum, dan wakil-wakil partai yang memiliki kapasitas untuk membuat regulasi (*regulatory*), pengawasan (*supervisory*), dan peradilan (*judicial*). Model ini umumnya digunakan di negara-negara Eropa Barat seperti di Austria, Jerman, Perancis, Italia, Norwegia, Belanda, Spanyol, Jepang, Dominika, Israel, Maroko, dan Turki.
- 3 Model dimana pemerintah sepenuhnya berwenang menyelenggarakan pemilu sebagaimana diterapkan di Libanon, Tunisia, Belgia, Denmark, Finlandia, Luxemburg, Siprus, dan Yordania. Sama seperti penyelenggara pemilu yang diprakarsai dan dijalankan pemerintah, kekuasaan untuk mengelola pemilu dilakukan oleh kalangan yang ditunjuk pemerintah dan birokrat pemerintah sebagai pelaksana administrasi dan operasional pemilu, termasuk untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran partai atau kandidat, penetapan jadwal kampanye, pendidikan pemilih, dan penetapan hasil pemilu. Sengketa pemilu juga ditangani inheren divisi *judicial* yang melekat pada kewenangan model ini. Pengalaman pemilu Indonesia era awal Orba masuk

¹⁹ Pintor, Rafael Lopez. *Electoral Management Body as Institutions of Governance*. UNDP. 2000.

dalam model ini dimana pemerintah dan jajaran birokrasi memegang kendali utama sebagai penyelenggara pemilu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari tingkat pusat dan daerah.

- 4 *Independent* model: sama seperti model independen sebelumnya, semangat model campuran adalah membangun penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari pengaruh dan kepentingan politik partisan seperti partai politik dan kekuasaan pemerintah, yang memiliki dua fungsi yaitu pengarahan/pengawasan dan administrasi. Model ini banyak dianut negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia, Kanada, Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Ekuador, Nicaragua, Panama, dan Meksiko
- 5 Model desentralisasi dimana pemerintah bertugas melakukan pengawasan dan koordinasi terbatas terhadap asosiasi profesional dan kelompok independen yang menjadi anggota penyelenggara pemilu seperti yang diterapkan di Inggris, Amerika Serikat, Irlandia, Swedia, dan Swiss. Dalam model ini, penyelenggaraan pemilu dilimpahkan kepada penyelenggara pemilu nasional yang menjalankan pemilu secara nasional dan penyelenggara pemilu lokal atau negara bagian seperti di Australia dengan kewenangan independen di tingkat lokal untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menjalankan fungsi peradilan bagi kasus-kasus pelanggaran pemilu.

2.4. Model Seleksi Penyelenggara Pemilu

Berbagai model seleksi keanggotaan penyelenggara pemilu merujuk pada cara yang digunakan untuk menyeleksi para calon penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang diberi kewenangan untuk menyeleksi mereka. Mengacu pada International IDEA²⁰ terdapat tiga model rekrutmen penyelenggara pemilu, yaitu:

- Rekrutmen terbuka melalui media massa.
- Model rekrutmen penyelenggara pemilu dilakukan secara terbuka yaitu dengan memasang pengumuman di media massa. Selanjutnya, calon yang tertarik mengajukan lamaran ke tim independen untuk diseleksi kualifikasi mereka berdasarkan keahlian dan pengalaman yang terkait dengan kepemiluan. Beberapa negara yang menggunakan rekrutmen dan seleksi model terbuka ini adalah Irak, Namibia, dan Afrika Selatan.
- Pengangkatan oleh pemerintah dan diajukan kepada parlemen.
- Model rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu melibatkan peran pemerintah. Alurnya adalah pemerintah mengajukan nama-nama calon yang ahli (*expert*) di bidang pemilu termasuk ahli hukum ke parlemen untuk mendapat persetujuan.

²⁰ Wall, Alan et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm, International IDEA. 2006. hal. 94-96

Berbeda dengan rekrutmen dan seleksi terbuka, model pengangkatan ini tidak melibatkan tim independen sebagai pihak penyeleksi penyelenggara pemilu. Contoh negara yang menerapkan model pengangkatan penyelenggara pemilu adalah Seirra Leone dan Kenya. Sedangkan di Ukraina, pengangkatan penyelenggara pemilu dilakukan melalui alur berbeda yaitu parlemen mengajukan beberapa nama calon kepada presiden (kepala negara) untuk memilih beberapa nama. Nama-nama calon yang dipilih presiden dikembalikan lagi ke parlemen untuk mendapat pengesahan. Model ini memberi kewenangan parlemen untuk menetapkan dan mengesahkan keanggotaan penyelenggara pemilu.

- Rekrutmen dan seleksi melibatkan institusi non negara dan ahli hukum.
- Untuk tujuan mendapatkan calon-calon penyelenggara pemilu yang berkualitas, maka rekrutmen dan seleksi melibatkan ahli hukum, hakim, dan ahli pemilu. Polanya adalah ada konsultasi publik dari para ahli, seperti melibatkan Komisi Judicial di Botswana dan di Guatemala kekuatan *civil society* diberi peran untuk turut menentukan pencalonan penyelenggara pemilu.
- Pengangkatan penyelenggara pemilu oleh aktor negara/pemerintah.
- Pengangkatan penyelenggara pemilu oleh aktor negara ini juga disebut pengangkatan sepihak (*unilateral appointment*) karena hanya melibatkan peran negara. Peran publik seperti ahli hukum dan kekuatan *civil society* tidak dilibatkan. Dalam hal ini rekrutmen dan seleksi calon bersifat mutlak berada pada kewenangan negara melalui kepala negara yang mengangkatnya. Contoh negara yang menerapkan model pengangkatan unilateral adalah India, Malaysia, Senegal, dan Zambia.

Secara teoritik, masing-masing model seleksi penyelenggara pemilu di atas memiliki kelebihan dan kekurangannya. Berikut ini kelebihan dan kekurangan masing-masing model rekrutmen di atas.

Tabel 1: Kelebihan dan Kekurangan Empat Model Rekrutmen

Model Rekrutmen	Keuntungan	Kerugian
Terbuka	<ul style="list-style-type: none"> – melibatkan publik – transparansi seleksi dan parameter yang digunakan – publik bisa memberi masukan rekam jejak calon 	<ul style="list-style-type: none"> – tidak semua berminat mencalonkan – halangan psikologis karena takut gagal – proses seleksi yang panjang – biaya seleksi besar
Pengangkatan pemerintah dan persetujuan parlemen	<ul style="list-style-type: none"> – cepat dan efisien – pemerintah bisa menunjuk figur-figur yang memiliki keahlian 	<ul style="list-style-type: none"> – tertutup – kemungkinan ada kompromi politik
Melibatkan aktor non negara/ <i>civil society</i>	<ul style="list-style-type: none"> – demokratis – transparansi proses – mewakili aspirasi publik 	<ul style="list-style-type: none"> – kemungkinan lama karena melibatkan publik – terlalu banyak kepentingan yang terlibat
Model unilateral	<ul style="list-style-type: none"> – cepat, efektif dan efisien – murah – pemerintah bisa menunjukkan orang yang ahli 	<ul style="list-style-type: none"> – kurang demokratis – kurang transparan – calon kemungkinan diisi figur-figur yang pro pemerintah/ partai yang berkuasa

Dari empat model rekrutmen dan seleksi calon penyelenggara pemilu di atas, model terbuka memberi peluang bagi EMB yang berkualitas serta akuntabilitas. Sedangkan model unilateral memberi peluang pemerintah untuk menentukan kriteria calon sesuai selera kepentingan pemerintah.

2.5. Prinsip Penyelenggara Pemilu

Asas-asas penyelenggara pemilu merujuk pada seperangkat sistem nilai yang dikehendaki undang-undang untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang berintegritas. Mengingat tugas utama mereka berkaitan dengan mekanisme mengubah

suara menjadi kursi penyelenggara negara yang kredibel melalui pemilu, maka penyelenggara pemilu harus dijabat oleh orang-orang yang memiliki kualifikasi untuk menghasilkan pemilu yang demokratis, jujur, adil, dan berintegritas.

Untuk mendukung capaian ini, penyelenggara pemilu harus mendasarkan kerjanya pada beberapa prinsip-prinsip, yaitu independen, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan berjiwa melayani.²¹ Prinsip yang kurang lebih sama semangatnya juga menjadi patokan penyelenggaraan pemilu di Indonesia sebagaimana tercantum pada pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yakni mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektivitas.

Mengacu standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, terdapat landasan filosofi dan normatif yang menjadi prinsip utama EMB dalam menyelenggarakan pemilu yaitu:²²

- Independen: menjadi keharusan bagi penyelenggara untuk bersikap dan bertindak independen dalam menyelenggarakan pemilu. Independen juga ditunjukkan dari kemampuan penyelenggara untuk bebas dari kepentingan dan tekanan politik mana pun.
- Imparialitas: penyelenggara pemilu juga harus menunjukkan sikap dan tindakan yang tidak mengindikasikan keberpihakan kepada peserta pemilu baik partai atau kandidat.
- Integritas: penyelenggara pemilu juga dituntut untuk memiliki kepribadian dan komitmen yang kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya guna mengendalikan semua proses pemilu sesuai aturan dan norma-norma hukum yang berlaku.
- Transparansi: transparansi merupakan kunci bagi tata kelola penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Melalui jaminan transparansi, peserta pemilu dan publik mampu mengakses informasi mengenai penyelenggaraan pemilu baik dalam aspek anggaran, kebijakan dan akuntabilitas keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu.
- Efisiensi: asas/prinsip ini memberi penekanan pada kehati-hatian penyelenggara dalam membuat perencanaan pemilu yang tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai kebutuhan yang tepat, bijaksana, dan mengutamakan aspek kualitas dalam menjalankan tugas EMB.
- Profesionalisme: penyelenggara pemilu haruslah figur-figur yang ahli dan menguasai masalah kepelembagaan, direkrut dari calon-calon yang memiliki kualifikasi tinggi sebagai

²¹ Electoral Management Body, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02q/default>. (hal. 14)

²² Wall, Alan., et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. 2006 hal.22.

komisioner dan mengutamakan kepentingan bersama untuk mensukseskan pemilu berintegritas.

- Mengutamakan pada pelayanan (*service-mindedness*): penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak (partai, kandidat, dan masyarakat) dan mengedepankan tata kelola kerja yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek hukum (*legal framework*).

Asas-asas yang dirumuskan dari standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* di atas sejalan dengan asas-asas penyelenggara pemilu yang menjadi landasan KPU dan Bawaslu sebagaimana disebut pada Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011. Asas-asas tersebut adalah: mandiri/independen, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas. Secara substansial, asas-asas penyelenggara pemilu versi IDEA dan UU Nomor 15 Tahun 2011 memiliki kesamaan makna tentang pentingnya penyelenggaraan pemilu demokratis, bermartabat dan berintegritas. Asas-asas pemilu di atas mengikat penyelenggara pemilu sehingga segala keputusan mereka terkait proses penyelenggaraan dan pengawasan pemilu berlangsung sesuai norma dan prosedur pemilu demokratis.

Asas-asas penyelenggara pemilu di atas menjadi patokan moral dan etik penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugasnya. Mereka berfungsi sebagai *rule of conduct* bagi penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara benar. Secara praktis, asas-asas di atas menjadi tuntunan etik dan moral penyelenggara pemilu untuk membedakan praktek penyelenggaraan pemilu yang benar dan yang menyimpang (*electoral malpractice*).

2.6. Struktur Penyelenggara Pemilu : Bersifat Nasional atau Lokal

Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional biasanya diadopsi oleh negara demokrasi yang bersusunan Kesatuan. Dalam negara seperti ini, hanya ada satu badan penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah. Kalaupun di daerah dibentuk badan penyelenggara Pemilu, maka badan penyelenggara Pemilu tersebut merupakan bagian dan bawahan dari badan penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional. Antara badan penyelenggara Pemilu nasional dengan lokal terdapat hubungan hierarkis. Pada negara federal biasanya terdapat dua badan penyelenggara Pemilu, yaitu badan penyelenggara Pemilu federal (menyelenggarakan pemilihan penyelenggara negara tingkat federal, seperti Presiden, DPR, dan Senat) dan badan penyelenggara Pemilu Negara Bagian (menyelenggarakan Pemilu penyelenggara negara tingkat Negara Bagian, Kota, dan

County. Badan Penyelenggara Pemilu Federal tidak memiliki hubungan hierarkis ataupun hubungan organisatoris dengan Badan Penyelenggara Pemilu Negara Bagian. Hubungan antara keduanya mungkin hanya bersifat fungsional saja.

Karena KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan bawahan KPU (hubungan hierarkis antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) dan melaksanakan peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh KPU, maka pengangkatan anggota KPU Provinsi dan anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU. Panitia Pelaksana Pemilihan pada tingkat Kecamatan, Desa/Kelurahan, dan TPS yang bersifat *ad hoc* (sementara) juga merupakan bawahan KPU dan melaksanakan peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh KPU. Karena rentang kendali terlalu luas dan panjang, maka KPU harus mendelegasikan sebagian tugas dan kewenangannya kepada bawahan. Pengangkatan anggota KPU Kabupaten/Kota dapat didelegasikan KPU kepada KPU Provinsi.

Pelaksanaan Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota didelegasikan kepada KPU Kabupaten/Kota, dan pelaksanaan pemilihan anggota DPD dan DPRD Provinsi dapat didelegasikan oleh KPU kepada KPU Provinsi. Pengangkatan Panitia Pelaksana Pemilihan tingkat Kecamatan (PPK), Desa/Kelurahan (PPS), dan TPS (KPPS) dapat didelegasikan oleh KPU kepada KPU Kabupaten/Kota. Sebagai konsekuensinya, KPU tidak hanya wajib membina, melatih, dan mengarahkan, serta mengawasi pekerjaan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Panitia Pelaksana tingkat operasional tetapi juga dapat memberikan sanksi, termasuk memberhentikan aparat bawahan bila terbukti melanggar ketentuan dan/atau tidak mampu melaksanakan tugasnya.

2.7. Struktur Penyelenggara Pemilu: Bersifat Tetap atau Sementara

Masalah berikutnya yang menjadi bahasan penyelenggara pemilu adalah apakah struktur penyelenggara pemilu bersifat tetap (*permanent*) atau sementara (*temporary*). Keanggotaan penyelenggara pemilu bersifat tetap jika komisionernya dipilih dalam sekali waktu untuk masa jabatan yang relatif lama (misalnya 5 tahun). Sifatnya tetap diukur dari beberapa faktor seperti lingkup tugas dan kompleksitas penyelenggaraan pemilu, masa registrasi pemilih yang lama, cakupan keluasan wilayah pemilihan, regularitas pemilu yang diselenggarakan, kebutuhan sosialisasi pemilu yang panjang, dan siklus pemilu yang panjang. Negara-negara yang menerapkan struktur penyelenggara pemilu tetap adalah India, Indonesia, Australia, Philipina, Thailand, Kanada, Afrika Selatan, dan Amerika Serikat.²³

²³ Wall, Allan et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm. IDEA.2006 hal 21

Ada dua (2) keuntungan penyelenggara pemilu yang bersifat tetap: pertama, memungkinkan kesinambungan kebijakan dan penguatan kelembagaan karena didukung oleh komisioner yang sama untuk waktu yang relatif lama dan kedua, memiliki kesempatan melakukan evaluasi dan perbaikan kebijakan mengenai masalah-masalah kepemiluan jika didukung oleh personel komisioner yang bersifat tetap. Struktur penyelenggara pemilu bersifat sementara jika kebutuhan untuk pemilu bersifat kasuistik seperti referendum. Dalam hal ini, pemerintah dapat menginisiasi pembentukan tim seleksi atau menunjuk para pihak yang memenuhi kualifikasi kepemiluan untuk mendesain kebijakan referendum. Setelah referendum dinyatakan selesai dan sudah ada hasil hitung resmi (*verification of result*), penyelenggara pemilu yang sementara bisa mengakhiri masa jabatannya. Di Swedia, penyelenggara pemilu bersifat sementara dan dilakukan oleh pegawai pemerintah yang sudah terlatih dan rutin melakukan tugasnya sehingga tidak perlu dilembagakan secara tetap.

Dalam beberapa kasus, muncul model campuran antara penyelenggara yang bersifat tetap dan sementara. Rusia misalnya, selain memiliki penyelenggara model independen dengan struktur yang tetap di tingkat nasional, tetapi juga mempraktikkan penyelenggara pemilu sementara di tingkat distrik atau lokal. Hal ini dilakukan untuk mengadopsi kebutuhan pemilihan parlemen atau kepala daerah di tingkat lokal.²⁴ Pengalaman beberapa negara tersebut menunjukkan bahwa ada konteks khusus yang menentukan apakah penyelenggara pemilu bersifat tetap atau sementara.

Tabel 2: Model dan Struktur Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara

Negara	Model Penyelenggara	Struktur Penyelenggara	Komposisi
Indonesia	Independent	Tetap	Figur independen/ kalangan ahli
AS	Government	Tetap	Pegawai pemerintah
Inggris	Government	Tetap	Pegawai pemerintah
Swedia	Government	Sementara	Pegawai pemerintah
Perancis	Independent	Tetap	Kalangan ahli hukum, hakim
Rusia	Independent	Campuran tetap dan sementara	Para ahli hukum, hakim
Philipina	Independen	Tetap	Figur independen/ kalangan ahli

²⁴ ibid

2.8 Struktur Penyelenggara Pemilu: Bersifat Mandiri atau Tergantung

Badan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri atau independen berarti badan penyelenggara Pemilu tidak berada di bawah lembaga lain melainkan mengelola sendiri tugas dan kewenangannya. Badan yang bersifat mandiri berarti para anggotanya adalah orang-orang independen, mengelola anggaran sendiri, dan merekrut dan membina pegawai sendiri. Badan ini menyelenggarakan Pemilu tidak berada dibawah tekanan atau intervensi lembaga lain atau kekuatan lain, melainkan menyelenggarakan Pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan. Badan penyelenggara Pemilu yang mandiri berarti para anggotanya tidak memiliki afiliasi dengan partai politik apapun sehingga badan ini dapat membuat dan melaksanakan keputusan secara imparial dan tidak berpihak. Keanggotaan yang bersifat nonpartisan ini bukanlah anti-partai politik melainkan memperlakukan setiap partai politik secara setara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, UU Pemilu yang memiliki kepastian hukum merupakan salah satu syarat untuk menciptakan badan penyelenggara Pemilu yang mandiri.

Badan Penyelenggara Pemilu yang tidak mandiri atau tergantung merupakan badan penyelenggara Pemilu yang melaksanakan tugasnya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga lain, seperti pemerintah. Badan penyelenggara Pemilu yang tidak mandiri berarti badan ini berada di bawah kendali Pemerintah, sedangkan anggaran dan personelnnya ditentukan oleh Pemerintah.

2.9. Tahapan Pemilu

Secara umum, siklus pemilu (*electoral cycle*) atau tahapan pemilu merujuk pada sejumlah tahapan pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti perumusan peraturan, registrasi pemilih, pendaftaran dan penetapan partai dan calon, pelaksanaan kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, tabulasi hasil penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, penyelesaian sengketa, pelaporan hasil, dan pengarsipan hasil dan audit manajemen.²⁵ Berikut ini akan dipaparkan sejumlah tahapan penyelenggara pemilu yang berlaku universal, yaitu:²⁶

- 1 Pembuatan landasan hukum pemilu (*legal framework*);
- 2 Perencanaan dan pembuatan kebijakan anggaran untuk mendukung logistik pemilu (*planning and implementation*);
- 3 Perekrutan, pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi pemilu (*training, education, and election socialization*);

²⁵ Ibid hal 16

²⁶ Aceproject.org/search_form

- 4 Pendataan dan pendaftaran pemilih (*voter registration*);
- 5 Perencanaan dan pelaksanaan kampanye pemilu (*electoral campaign*);
- 6 Pemungutan suara (*election day and counting*);
- 7 Pengesahan hasil (*verification of result*); dan
- 8 Tahapan setelah pemilu (*post election*).

Bagan 1: Siklus Pemilu



Secara garis besar, siklus pemilu di atas mengandung tiga dimensi tata kelola ke pemilu: pertama, dimensi legitimasi konstitusional pemilu yang dirumuskan melalui kehadiran undang-undang yang menjadi hukum penyelenggaraan pemilu; kedua, dimensi implementasi aturan-aturan ke pemilu menjadi keputusan-keputusan operasional untuk mendukung penyelenggaraan pemilu yang meliputi anggaran, pendanaan, kalender pemilu, pendidikan untuk pemilih, pendaftaran pemilih, kampanye, dan penentuan hasil pemilu; ketiga, dimensi pengawasan dan evaluasi hasil pemilu.

Berikut ini penjelasan masing-masing siklus pemilu di atas:

- 1 Pembuatan kerangka hukum (*legal framework*) yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu. Hal mutlak yang harus ada dalam penyelenggaraan pemilu adalah merancang, menyusun, dan menetapkan undang-undang sebagai *rule of conduct* yang mengatur proses, prosedur, tugas, dan kewenangan penyelenggara pemilu, prosedur pencalonan, siapa yang berhak memilih, dan aturan-aturan lain sesuai norma-norma pemilu demokratis. *Rule of conduct* pemilu ini bisa diajukan pemerintah kepada parlemen untuk dibahas dan disahkan bersama-sama dan mengikat partai politik, kandidat, penyelenggara pemilu, dan masyarakat.
- 2 Perencanaan dan pembuatan kebijakan anggaran. Pemilu membutuhkan pendanaan besar yang harus dianggarkan pemerintah. Sebagai penyelenggara pemilu, kewenangan untuk merancang, menyusun, dan menetapkan perencanaan anggaran pemilu terletak pada penyelenggara pemilu dengan dibantu para ahli anggaran yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai anggaran kepiluan. Menurut Spinelli,²⁷ strategi perencanaan pemilu yang dibuat dengan tepat dan mampu merespon secara efisien kebutuhan institusional, administratif, prosedural, dan manajemen merupakan kunci keberhasilan mencapai pemilu yang efektif.
- 3 Perekrutan, pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi pemilu. Penyelenggara pemilu direkrut dari orang-orang yang memiliki penguasaan dan keahlian tentang kepiluan serta mampu menjabarkan norma-norma pemilu menjadi kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan pemilu. Keanggotaan penyelenggara pemilu bisa terdiri dari para ahli pemilu, ahli hukum, wakil-wakil partai dan pemerintah yang direkrut melalui proses terbuka atau dipilih dan ditetapkan pemerintah. Misalnya di Irak, anggota penyelenggara pemilu direkrut dari kalangan ahli yang diumumkan secara terbuka sementara di Israel, diisi wakil-wakil partai yang disahkan oleh tim seleksi dan ditetapkan oleh parlemen.
- 4 Pendataan dan pendaftaran pemilih (*voter registration*). Hal ini merupakan implementasi dari norma hukum pemilu untuk mendata dan mendaftarkan warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih sah (*eligible*) dalam pemilu. Pendaftaran pemilih ini dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip bahwa siapapun yang memenuhi syarat sebagai pemilih harus didaftarkan (*universal suffrage*).
- 5 Perencanaan koordinasi kampanye pemilu (*electoral campaign*). Perencanaan kampanye menyangkut dua hal: pertama, membuat pedoman teknis, penjadwalan kampanye peserta pemilu (partai atau kandidat), dan sosialisasi kampanye. Kedua, penegakan norma, prosedur, dan tata cara pelaksanaan kampanye yang mengikat peserta kampanye. Di beberapa negara dengan model penyelenggara pemilu campuran antara wakil pemerintah, ahli hukum, hakim, dan wakil partai,

²⁷ Spinelli, Antonio. *Strategic Planning for Effective Electoral Management*. Washington. IFES. 2011. hal.14.

peran mereka cukup besar. Mereka memiliki kewenangan sebagai pembuat norma-norma pemilu (fungsi *regulatory*) termasuk regulasi kampanye dan dana kampanye, pengawas jalannya pemilu (fungsi *supervisory*) dan peradilan pelanggaran pemilu (fungsi *judicial*).

- 6 Pemungutan dan penghitungan suara (*voting* dan *counting*). Pemilu adalah aktivitas pemberian suara pemilih untuk dikonversi menjadi kursi penyanggah negara secara demokratis. Ada dua aktivitas yang mengikuti pemberian suara yaitu penghitungan suara (*counting*) dan rekapitulasi suara (*tabulation*) hasil penghitungan suara di TPS-TPS. Dalam hal ini ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar proses *voting* dan *counting* menghasilkan pemilu demokratis dan berintegritas, yaitu: diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber jurdil); akurasi/ketepatan dalam *counting* hasil; dilakukan sesuai prosedur oleh penyelenggara pemilu; keterbukaan; peserta pemilu, pemantau, pengawas, dan media massa dapat mengakses secara bebas; dan implementasi prosedur pemilu secara konsisten.²⁸
- 7 Pengesahan hasil (*verification of result*). Pengesahan hasil pemilu dilakukan oleh EMB berdasarkan berkas berita acara penghitungan suara yang dilakukan secara berjenjang. Pengesahan hasil pemilu meliputi empat unsur, yaitu: pengumuman resmi hasil penghitungan suara, perolehan kursi partai politik peserta pemilu, keberatan-keberatan dari peserta pemilu terkait hasil, dan audit dan evaluasi penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks pemilu di Indonesia, pengesahan hasil pemilu dilakukan oleh KPU secara berjenjang.²⁹ Dalam hal ada keberatan-keberatan dari peserta pemilu terhadap pengesahan hasil pemilu, berlaku ketentuan Pasal 73 ayat (4) huruf b dan c UU Nomor 15 Tahun 2011 dimana Bawaslu berwenang menangani sengketa dan membuat rekomendasi setelah melakukan kajian atas laporan pelanggaran pemilu.
- 8 Tahapan setelah pemilu (*post election*). Tahapan akhir siklus pemilu merupakan fase evaluasi penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini ada empat unsur yang dievaluasi, yaitu: data daftar pemilih dan pemutakhirannya (kelemahan atau kelebihan), kajian kerangka hukum pemilu (apakah efektif dalam implementasi), pendataan dan pengarsipan hasil pemilu (ketersediaan *supporting system* untuk penyimpanan dan pengarsipan), dan evaluasi komprehensif tata kelola kepiluan (efektivitas penyelenggara pemilu dan hubungannya dengan institusi lain/*supervisory body*). *Post election* menjadi momentum penyelenggara pemilu untuk mengavaluasi tata kelola pemilu berdasarkan parameter: efektivitas kerangka hukum pemilu, administrasi pendukung pemilu, ketepatan anggaran pemilu sesuai kebutuhan tahapan pemilu, logistik pemilu, kepemimpinan EMB, kualitas personil pendukung pemilu dan TI pemilu. Hasil evaluasi Pemilu tersebut kemudian digunakan untuk menyusun rekomendasi perbaikan tata kelola Pemilu. Sebagian isi rekomendasi

²⁸ Surbakti, Ramlan; Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari. *Menjaga Integritas dan Penghitungan Suara*. Jakarta. Kemitraan. 2011.

²⁹ Pasal 8 ayat 1 huruf h dan k.

ini, khususnya yang bersubstansi undang-undang kemudian disampaikan kepada DPR dan Pemerintah untuk diadopsi sebagai bahan perbaikan UU Pemilu. Sebagian isi rekomendasi lainnya, khususnya bersubstansi tata kelola Pemilu akan dapat digunakan oleh penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki tata kelola Pemilu. Dan akhirnya, penyelenggara Pemilu menyusun strategi perbaikan tata kelola Pemilu untuk dilaksanakan pada Pemilu berikutnya.

Siklus pemilu di atas menggambarkan rangkaian kegiatan yang harus dipersiapkan dan dilakukan penyelenggara pemilu. Dari siklus pemilu di atas dapat dicermati bahwa pembentukan aturan hukum pemilu (*legal framework*) harus dibentuk terlebih dulu sebagai payung hukum bagi badan penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tahapan pemilu. Payung hukum pemilu menjadi acuan penyelenggara pemilu dalam menyusun dan membuat kebijakan-kebijakan strategis, teknis dan operasional dalam rangka mendukung kesinambungan semua tahapan pemilu.

Berbeda penekanan dengan siklus pemilu di atas, Ramlan Surbakti, dkk mengidentifikasi 10 tahapan penyelenggaraan pemilu, yaitu:³⁰

- Penetapan daftar pemilih;
- Pendaftaran dan penetapan peserta pemilu;
- Alokasi kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- Seleksi dan penetapan daftar calon;
- Pelaksanaan kampanye dan pelaporan dan audit dana kampanye;
- Pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- Rekapitulasi hasil penghitungan suara di atas TPS;
- Penetapan dan pengumuman hasil pemilu menurut partai dan calon untuk setiap daerah pemilihan;
- Proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu; dan
- Penetapan calon terpilih.

Persiapan dan perencanaan pada tahap pra-Pemilu tidak dikategorikan sebagai tahapan. Pembuatan UU Pemilu dan regulasi Pemilu merupakan kegiatan yang dilakukan pada pra-Pemilu dan pada masa Pemilu. Semua tahapan Pemilu tersebut niscaya diatur dalam UU Pemilu dan regulasi Pemilu oleh KPU.

³⁰ Surbakti, Ramlan; Didik Supriyanto; Hasyim Asy'ari. op.cit. hal.1

Walau pun tidak disinggung masalah *legal framework*, namun secara inheren semua tahapan pemilu memiliki kerangka hukum yang menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan pemilu. Mengacu pada kerangka hukum penyelenggaraan pemilu di Indonesia, kewenangan untuk menetapkan tahapan pemilu berada pada KPU, sebagaimana disebut Pasal 8 ayat (1) huruf c bahwa dalam pemilu legislatif, KPU bertugas dan berwenang “menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu”. Pedoman teknis ini menjadi landasan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota untuk menyelenggarakan pemilu. Namun yang perlu dicermati dalam kewenangan tahapan pemilu tersebut, KPU tidak berjalan sendiri. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU terikat dengan koridor UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang ‘diawasi’ oleh Bawaslu dalam menyelenggarakan semua tahapan pemilu di atas. Bawaslu berwenang mengawasi jalannya setiap tahapan pemilu agar tidak terjadi pelanggaran pemilu pada semua tahapan yang dilakukan jajaran KPU hingga ke tingkat TPS.

BAB III

Sejarah Singkat

Badan Penyelenggara Pemilu

di Indonesia

Berikut akan dikemukakan sejarah singkat badan penyelenggara Pemilu di Indonesia sejak Pemilu pertama sampai saat ini.

3.1. Era 1945 - 1955

Sejarah pembentukan badan independen untuk menyelenggarakan pemilu pertama kali pasca kemerdekaan tahun 1945 telah dipersiapkan dengan nama Badan Susunan Komite Nasional Pusat (BPSKNP) dan di tingkat daerah disingkat dengan Cabang BPSKNP. Badan ini disahkan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 1946 dengan keanggotaan dari wakil-wakil partai politik dan ditetapkan presiden serta dipersiapkan sebagai penyelenggara pemilu untuk memilih kekosongan keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pada dasarnya, BPSKNP dibentuk untuk menyelenggarakan Pemilu 1946 untuk memilih anggota KNIP. Namun karena alasan situasi politik, rencana Pemilu 1946 batal dilaksanakan.

Struktur organisasi BPSKNP tidak berumur lama seiring gagalnya rencana Pemilu 1946. Untuk selanjutnya disahkan UU Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Untuk memilih anggota DPR, dipersiapkanlah suatu badan penyelenggara pemilu yang disebut Kantor Pemilihan Pusat (KPP) dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 orang untuk masa kerja 5 tahun. Pada tingkat provinsi dibentuk Kantor Pemilihan tingkat provinsi dan pada tingkat kabupaten dibentuk Cabang KP. Pada tingkat kecamatan dibentuk Kantor Pemungutan Suara (KPS). Seiring perubahan politik nasional dari RIS ke RI dengan UUDS, rencana pemilu untuk memilih anggota DPR juga mengalami perubahan. Perubahan politik nasional juga berdampak pada disahkannya UU Nomor 7 tahun 1953 tentang pemilihan Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Dengan disahkannya UU tersebut, UU Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan anggota DPR menjadi tidak berlaku.

Perubahan politik nasional juga berdampak pada restrukturisasi penyelenggara pemilu KPP, KP Provinsi/Kabupaten, dan KPS pada tingkat Kecamatan. Selanjutnya, berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1953 dibentuk badan yang bertugas sebagai penyelenggara pemilu tahun 1955, yaitu Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang berkedudukan di pusat, Panitia Pemilihan (PP) pada tingkat provinsi dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat kabupaten. Keanggotaan PPI sekurang-kurangnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya 9 orang dari wakil-wakil partai politik dan unsur pemerintah dengan masa tugas 4 tahun. Pada masa ini, konsep lembaga pengawas pemilu tidak dikenal atau belum diterapkan. Proses pengawasan sangat bergantung dari peran partai politik dan calon mereka serta mengandalkan peran masyarakat sebagai simpatisan partai politik.

Mengacu model keanggotaannya, PPI adalah EMB *mixed model* karena komposisi keanggotaannya campuran antara wakil partai dan pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri. PP tingkat provinsi dibentuk oleh presiden namun diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman. Sedangkan PPS tingkat kabupaten dibentuk oleh gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri. Struktur keorganisasian/kesekretariatan PPI, PP, dan PPS adalah unsur Kementerian Dalam Negeri.

3.2. Era 1955 – 1969

Panca roba politik dan pergulatan kekuasaan yang keras setelah Pemilu 1955 hingga 1959 dan berlanjut hingga pertengahan 1960-an, membuat desain penyelenggara pemilu berubah. PPI sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap, tidak bekerja efektif. Periode ini merupakan periode transisi dari kegiatan Pemilu tahun 1955 hingga akhir 1960-an. PPI yang semula dipersiapkan untuk melaksanakan Pemilu 1969 batal bekerja karena situasi politik tidak memungkinkan.

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dibuatlah rencana pembentukan badan penyelenggara pemilu yang permanen yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pembentukan LPU ini diperkuat melalui Keppres Nomor 3 Tahun 1970. Keanggotaan LPU mewakili 3 unsur kekuatan pemerintah yaitu Menteri Dalam Negeri selaku ketua LPU dan anggota/ dewan kehormatan yang juga mewakili unsur pemerintah. Dengan demikian, LPU mewakili model penyelenggara pemilu pemerintah (*government model*).

Struktur organisasi LPU secara hierarkis berada di tingkat nasional yang dinamakan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), tingkat Provinsi dibentuk Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), Kabupaten/Kota dibentuk Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II

(PPD II), tingkat Kecamatan dibentuk Panitia Pemungutan Suara Kecamatan (PPS), tingkat desa dibentuk Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP), dan tingkat TPS dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Dalam desain sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap, LPU dibantu kesekretariatan di Provinsi, Kabupaten/Kota yang berasal dari pegawai negeri jajaran Kementerian Dalam Negeri. Secara umum, tugas dan kewenangan LPU adalah: membuat perencanaan dan persiapan pemilu, memimpin dan mengawasi panitia-panitia di Pusat dan daerah; mengumpulkan dan mensistematisasi bahan dan data hasil Pemilu; dan mengerjakan hal-hal lain untuk melaksanakan pemilu.

Struktur LPU yang tetap (permanen) didasarkan pada Keppres Nomor 7 Tahun 1970 dengan kepemimpinan Mendagri Letjen TNI Amir Machmud sebagai ketua merangkap anggota; Menkeh Prof Oemar Senoadji sebagai wakil ketua merangkap anggota; Menpen Laksamana Muda Budiardjo sebagai wakil ketua merangkap anggota; Menkeu Prof Ali Wardhana, Wapangab M Panggabean yang posisinya mewakili Menhankam/Pangab, Menhub Drs Frans Seda, dan Menlu Adam Malik sebagai anggota.³¹

Dalam mempersiapkan pemilu 1979, LPU dibantu kesekretariatan yang tugasnya adalah merencanakan dan mempersiapkan segala sesuatu yang diperlukan untuk administrasi pemilu. Sekretariat LPU dipimpin oleh sekretaris umum (sekum) yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Sekum LPU adalah Mayjen TNI Soenandar Prijosoedarmo dibantu seorang wakil sekretaris umum (wasekum) yaitu Kol Inf Erman Harirustaman. Sedangkan personalia sekretariat LPU diambilkan dari pegawai Depdagri, Depkeh, Deppen, Dephankam, Depkeu, dan Biro Pusat Statistik.³²

3.3. Era 1970 – 1998

Selama periode 1970 – 1998 dilangsungkan enam pemilu (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997) dengan peran LPU sebagai penyelenggara pemilu. Sebagaimana diketahui, dasar hukum LPU adalah Keppres Nomor 3 Tahun 1970. LPU dipersiapkan untuk menyelenggarakan Pemilu 1971. Struktur organisasi LPU secara hierarkis adalah Panitia Pemilihan Daerah Provinsi (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah Kabupaten/Kota (PPD II), tingkat Kecamatan (PPS), desa (PPP), dan tingkat TPS (KPPS). Model penyelenggara pemilu yang diadopsi melalui LPU adalah *government model* karena pembentukan dan komposisi keanggotaan diisi oleh pejabat-pejabat pemerintah. Peran pemerintah tetap dominan karena pengisian keanggotaan LPU dan jajaran operasional pelaksana penyelenggara pemilu di provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan/desa dipegang unsur pemerintah.

³¹ http://kepuustakaan.presiden.pnri.go.id/election/directory/election_organizer/?box=detail&id=2&from_box=list&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&activation_status=

³² KPU.go.id diakses tanggal 18 Februari 2015 pukul 00.40.

Proses keanggotaan LPU diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Tidak ada seleksi terbuka seperti model penyelenggara pemilu independen yang diseleksi dari calon-calon non-partisan secara demokratis dan terbuka. Ketua dan Sekretaris Jenderal LPU ex officio Menteri Dalam Negeri dan Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri. Kesekretariatan juga diisi jajaran birokrasi pemerintah atau militer, sedangkan kesekretariatan LPU dan PPD I, PPD II inheren dipegang pejabat pemerintah dari jajaran kementerian dalam negeri di daerah. Mereka bertugas merencanakan dan mempersiapkan segala hal teknis dan administratif untuk mendukung pelaksanaan pemilu. Begitu pula badan pengawas pemilu diisi unsur pemerintah, yaitu kejaksaan, kepolisian, dan unsur masyarakat.

Konsep pengawas pemilu tidak dikenal selama beberapa kali pemilu Orba. Lembaga pengawas pemilu baru muncul pada Pemilu 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. Panwaslak ini hasil kompromi antara pemerintah dengan PPP dan PDI yang memprotes kualitas penyelenggaraan Pemilu 1982 sebagai pemilu tidak transparan dan demokratis. Persoalan kecurangan pada penyelenggaraan Pemilu 1977 dan Pemilu 1982 dijadikan PPP dan PDI untuk memprotes pemilu tersebut. Untuk menentramkan kritik dan protes, pemerintah Orde Baru membentuk Panwaslak Pemilu. Akan tetapi pembentukan Panwaslak Pemilu tidak membawa perubahan apapun dalam kualitas Pemilu.

3.4. Era Reformasi

KPU Periode 1999-2001

Menjelang pelaksanaan pemilu multipartai pasca Orba tahun 1999, eksistensi LPU sebagai penyelenggara pemilu tidak dapat dipertahankan lagi. Peran LPU digantikan oleh KPU yang dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1999. Landasan hukum KPU untuk menyelenggarakan pemilu multipartai tahun 1999 adalah UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Semangat menyelenggarakan pemilu berbasis multipartai berdampak terhadap desain keanggotaan KPU. Keanggotaan KPU diisi wakil-wakil dari 48 Partai Politik Peserta Pemilu dan 5 orang mewakili pemerintah. Lima orang wakil pemerintah ini diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Presiden dari PNS dan Masyarakat Sipil, yaitu Adnan Buyung Nasution, Andi Alifian Mallarangeng, Affan Gaffar, Anas Urbaningrum, dan Oka Mahendra. Keanggotaan wakil-wakil partai dalam struktur KPU bersifat langsung sebagai

wakil kepentingan partai politik peserta pemilu. Komposisi demikian menggambarkan bahwa KPU masuk dalam kategori *party-based EMB* atau *mixed model*. KPU periode tersebut diketuai oleh Rudini yang mewakili partai politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie.

Untuk melaksanakan keputusan KPU pada tingkat nasional dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang diketuai oleh Jacob Tobing dari PDI Perjuangan sedangkan anggotanya juga berasal dari wakil partai dan pemerintah. Pada tingkat provinsi dibentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Tingkat I, dan pada tingkat kabupaten/kota dibentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Tingkat II. Mekanisme pembentukan KPU, PPD Provinsi, dan PPD Kabupaten/Kota untuk mempersiapkan penyelenggaraan Pemilu 1999 dilakukan dengan melibatkan unsur kepala negara, DPR, dan kepala daerah. Untuk calon KPU diusulkan Presiden untuk mendapat persetujuan DPR, untuk calon anggota PPD Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapatkan persetujuan KPU, untuk calon PPD Kabupaten/ Kota diusulkan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan PPD Provinsi. Pembentukan Panwaslu beserta anggotanya dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung, pembentukan Panwaslu Provinsi beserta anggotanya dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tinggi setiap provinsi, dan pembentukan Panwaslu Kabupaten/Kota beserta anggotanya dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setiap kabupaten/kota.

Untuk mendukung tugas dan kewenangan KPU dan Panwaslu secara administratif, teknis dan operasional, dibentuk sekretariat di masing-masing penyelenggara pemilu ini. Dalam hal ini, KPU dibantu Sekretariat Umum KPU, KPU Provinsi dibantu Sekretariat KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dibantu Sekretariat Kabupaten/Kota. Begitu pula dengan Panwaslu dibantu Sekretariat Umum Panwaslu, Panwaslu Provinsi dibantu Sekretariat Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dibantu Sekretariat Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam dibantu Sekretariat Panwascam. Masing-masing jajaran sekretariat tersebut diisi pegawai sekretariat yang berasal dari pegawai negeri sipil.

KPU periode ini gagal menetapkan hasil Pemilu 1999 karena sebagian besar anggotanya menolak menyetujui hasil Pemilu tersebut. Penolakan tersebut dilakukan konon karena proses penyelenggaraan Pemilu disertai banyak pelanggaran. Akan tetapi setelah Panwas meminta bukti pelanggaran, hanya satu partai politik yang menyampaikan pengaduan tetapi juga tidak disertai bukti. Karena itu penolakan tersebut tidak lain karena partai yang mereka wakili tidak mendapatkan suara dalam jumlah yang dikehendaki.

KPU Periode 2001-2007

Dasar hukum pembentukan KPU periode tersebut adalah Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Keppres Nomor 10 Tahun 2001. KPU periode 2001-2007 tersebut bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat KPU yang

nasional ini mencerminkan bahwa penyelenggaraan pemilu yang menjadi tanggung jawab KPU mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan sedangkan para anggota KPU terikat pada masa jabatan tertentu (5 tahun). Sifat mandiri menunjukkan KPU bersifat independen, yaitu menyelenggarakan pemilihan umum tidak berdasarkan tekanan atau intervensi lembaga lain melainkan semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Jumlah anggota KPU periode 2001-2007 sebanyak 11 orang yang berasal dari unsur akademis dan LSM yang dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) tanggal 11 April 2001. Keanggotaan KPU periode 2001-2007 adalah sebagai berikut: Prof. Dr. Nazarrudin Sjamsuddin sebagai ketua dan anggota dari Universitas Indonesia; Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D. sebagai Wakil Ketua dan anggota dari Universitas Airlangga; Dra. Valina Subekti, MA; Dr. Chusnul Maryah, MA; Dr. Hamid Awaluddin, SH., MH; Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, SH; Imam Prasajo, Ph.D.; Mulyana Kusumah, SH; Dr. Muji Sutrisno, SJ, Drs. Anas Urbaningrum, MS; dan Drs. Daan Dimara sebagai anggota. Penetapan keanggotaan KPU tersebut dilakukan melalui proses berikut: berdasarkan masukan Mendagri, presiden mengajukan sebanyak 22 daftar nama calon kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Mekanisme penetapan keanggotaan KPU ini belum melibatkan tim seleksi calon anggota KPU. Walaupun demikian, KPU yang dipersiapkan menjadi penyelenggara Pemilu 2004 memiliki komposisi keanggotaan yang mencerminkan independensi karena diisi oleh kalangan akademisi yang merupakan figur-figur non-partai dan imparsial.

Produk hukum penting yang keluar setelah pembentukan KPU untuk masa kerja 2001-2007 adalah UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Imam Prasaja dan Muji Sutrisno kemudian mengundurkan diri satu bulan setelah UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD mulai berlaku. UU ini menjadi landasan KPU untuk penyelenggaraan Pemilu 2004. Ada empat hal penting yang diatur UU ini yaitu mengenai jumlah anggota KPU,³³ syarat-syarat menjadi anggota KPU,³⁴ mekanisme seleksi anggota KPU³⁵ dan hubungan tugas dan kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan hubungan antara KPU dan Panitia Pengawas Pemilu.³⁶

Jumlah anggota KPU ditetapkan sebanyak-banyaknya 11 orang, KPU Provinsi sebanyak 5 orang, KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang. Sedangkan syarat-syarat menjadi anggota KPU mencakup syarat umum dan syarat khusus. Syarat umum mencakup: calon harus WNI, setia kepada Pancasila, UUD 1945 dan cita-cita proklamasi, memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil, berkomitmen dan berdedikasi terhadap suksesnya pemilu, demokrasi dan keadilan, warga negara yang memiliki hak pilih, sehat

³³ Pasal 16 UU Nomor 12 Tahun 2003

³⁴ Pasal 18 UU Nomor 12 Tahun 2003

³⁵ Pasal 19 UU Nomor 12 Tahun 2003

³⁶ Pasal 120 UU Nomor 12 Tahun 2003

jasmani dan rohani. Syarat khusus mencakup kualifikasi calon yaitu memiliki kemampuan kepemimpinan dan memiliki pengetahuan memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan pemilu, dan sistem perwakilan rakyat.

Seleksi dan penetapan keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan melalui proses berikut. Gubernur membentuk Tim Seleksi Keanggotaan KPU Provinsi. Tim Seleksi ini kemudian mengajukan 10 nama calon anggota KPU Provinsi melalui gubernur kepada KPU. KPU memilih 5 dari 10 nama itu menjadi anggota KPU Provinsi. Bupati/Walikota membentuk Tim Seleksi keanggotaan KPU Kabupaten/Kota. Tim Seleksi ini kemudian mengajukan 10 nama calon melalui bupati/walikota kepada KPU Provinsi. KPU Provinsi memilih 5 dari 10 calon untuk diajukan kepada KPU untuk mendapatkan penetapan.

Kewenangan pembentukan Pengawas Pemilu melekat pada KPU, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Kecamatan dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota. Keanggotaan Panitia Pengawas Pemilu terdiri atas tiga unsur, yaitu kalangan masyarakat (LSM, akademisi, praktisi hukum), Kejaksaan, dan Kepolisian. UU tersebut juga menyatakan bahwa Panitia Pengawas Pemilu bertanggung jawab kepada KPU, demikian pula secara berjenjang Panitia Pengawas Provinsi, Kabupaten/Kota bertanggungjawab pada yang membentuknya.³⁷

UU Nomor 12 Tahun 2003 menjadi sumber hukum bagi KPU dan Panwaslu untuk menyelenggarakan pemilu dan melakukan pengawasan tahapan Pemilu 2004. Melalui UU Pemilu ini dijalin pola hubungan tugas dan kewenangan antara KPU dan Panwaslu. Pola hubungan tugas dan kewenangan antara KPU dan Panwaslu dipertemukan melalui Pasal 25, 122, dan 130. Pasal 25 mengatur tugas dan kewenangan KPU, yaitu:

- a Merencanakan penyelenggaraan pemilu;
- b Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- c Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksana pemilu;
- d Menetapkan peserta pemilu;
- e Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;

³⁷ Pasal 121

- g Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- h Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu; dan
- i Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Sedangkan tugas dan kewenangan Panwaslu dalam melakukan pengawasannya dijabarkan pada Pasal 122 yaitu:

- a Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;
- b Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;
- c Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan
- d Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Substansi tugas dan kewenangan KPU yang dirinci pada Pasal 25 mengharuskan KPU untuk menyelenggarakan semua tahapan pemilu secara konsisten sesuai dengan undang-undang yang memiliki kepastian hukum. Sebagai konsekuensinya, jika KPU dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya ketika menyelenggarakan pemilu bertentangan dengan Pasal 25, maka KPU dianggap telah melakukan pelanggaran pemilu. Dalam hal terjadi pelanggaran pemilu, tugas dan kewenangan Panwaslu adalah menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan pemilu yang diajukan oleh warga negara yang terdaftar sebagai pemilih, pemantau, dan peserta pemilu.³⁸ Hasil laporan ini menjadi kajian Panwaslu dan Panwaslu wajib meneruskan temuannya kepada KPU.³⁹

KPU periode ini berhasil menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilu untuk semua Daerah Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota.

KPU Periode 2007-2012

KPU periode tersebut dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota akademisi, peneliti, dan birokrat yang dilantik pada tanggal 23 Oktober 2007 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Ketua KPU periode ketiga adalah Prof. Ansaad Ansyari. Keanggotaan KPU ketiga ini dilakukan melalui seleksi terbuka oleh Tim Seleksi Keanggotaan KPU yang terdiri atas lima orang dari berbagai universitas negeri di Indonesia. Kelima anggota Tim Seleksi ini

³⁸ Pasal 127 ayat 1 dan 2 UU Nomor 12 Tahun 2003

³⁹ Pasal 130 UU Nomor 12 Tahun 2003

sama sekali tidak memiliki keahlian dan/atau pengalaman mengenai Pemilu. Tim Seleksi Keanggotaan KPU yang dibentuk Presiden SBY mencoret semua calon yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU dan mengajukan 14 nama calon kepada DPR melalui Presiden. Komisi II DPR kemudian memilih 7 nama calon untuk ditetapkan oleh Presiden sebagai anggota KPU. Kalau keanggotaan KPU periode 2001-2007 diisi oleh para akademisi (sebagian besar Ilmuwan Politik) dari berbagai universitas negeri di Indonesia, keanggotaan KPU periode 2007-2012 diisi oleh kalangan PNS dari berbagai unsur keagamaan (seperti Muhammadiyah, dan NU). KPU ketiga dipersiapkan menjadi penyelenggara Pemilu 2009.

Mekanisme pencalonan anggota KPU periode 2007 – 2012 berbeda dengan pembentukan KPU sebelumnya. Calon anggota KPU tidak diusulkan oleh presiden kepada DPR untuk mendapat persetujuan tetapi melalui seleksi terbuka oleh Tim Seleksi yang dibentuk oleh presiden. Tim Seleksi diketuai oleh Prof. Dr. Sarlito Wirawan, bertugas melakukan seleksi khusus calon anggota KPU yang terdiri dari kalangan independen dan non-partisan. Sesuai ketentuan, Tim Seleksi menyerahkan 14 nama calon yang lolos seleksi kepada presiden. Selanjutnya Presiden mengajukan 14 nama tersebut kepada DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. Tahap terakhir, DPR memilih 7 nama calon untuk ditetapkan sebagai komisioner KPU.

Produk hukum penting yang disahkan DPR dan pemerintah mendahului masa kerja KPU periode 2007-2012 yaitu: UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. UU Nomor 22 Tahun 2007 mendeskripsikan secara rinci mengenai:

- Tugas dan kewenangan KPU dengan Sekretariat KPU serta menyajikan pembagian tugas dan kewenangan yang jelas antara Bawaslu dan Sekretariat Bawaslu/Panwaslu.
- Peran Dewan Kehormatan Penyelenggaraa Pemilu disebut sebagai organ yang berwenang memberi sanksi berupa pemberhentian bagi penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik penyelenggara pemilu.⁴⁰
- Ada alur mengenai hubungan tugas dan kewenangan KPU dan Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi pemilu.
- Bawaslu memiliki tugas dan kewenang untuk melakukan penyelesaian sengketa pemilu.

⁴⁰ Pasal 112 ayat 11 UU Nomor 15 Tahun 2011

KPU Periode 2012-2017

KPU periode tersebut dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2012 untuk masa jabatan lima tahun. Ketua KPU periode tersebut adalah Husni Kamil Manik S.P., dengan anggota Ida Budhiati S.H., M.A., Sigit Pamungkas S.IP., M.A., Arief Budiman S.S., S.IP., Drs. Hadar Nafis Gumay, Dr. Ferry Kurnia Rizkiyansyah, S.IP., M.Si., dan Juri Ardianto M.Si.. Lima dari 7 anggota KPU ini adalah anggota KPU Provinsi selama dua periode, sedangkan satu orang berasal dari pendidikan tinggi dan satu orang lagi dari LSM Pemilu.

Anggota KPU periode tersebut merupakan hasil seleksi yang dilakukan oleh Tim Seleksi yang dibentuk presiden dengan keanggotaan mewakili unsur akademisi, masyarakat, dan pemerintah.⁴¹ Tim Seleksi ini juga bertugas melakukan seleksi calon anggota Bawaslu.⁴² Nama-nama Tim Seleksi KPU dan Bawaslu periode 2012-2017 adalah Menteri Dalam Negeri sebagai ketua, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai wakil ketua, Direktur Jenderal Politik sebagai sekretaris, Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D., Prof. Azumardi Azra, Prof. Saldi Izra, Prof. Pratikno, Ph.D., Imam Prasajo, Ph.D., Dr. Valina Subekti, Dr. Siti Zuhro, dan Anis Baswedan, Ph.D. sebagai anggota. Karena kritik dan desakan dari berbagai organisasi masyarakat sipil, maka Mendagri, Menhukham, dan Dirjen Politik secara sukarela menyatakan tidak aktif dan tidak ikut dalam pembuatan keputusan mengenai seleksi keanggotaan KPU dan Bawaslu. Delapan anggota yang tersisa kemudian secara aklamasi menunjuk Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D. sebagai ketua. Ketua bertugas memimpin sidang, menawarkan agenda kerja kepada Rapat Pleno untuk mendapat persetujuan, dan menjadi juru bicara Tim Seleksi Keanggotaan KPU dan Bawaslu.

Sebelum KPU masa jabatan 2012-2017 bekerja, Pemerintah dan DPR menetapkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU bersifat nasional berarti tidak hanya wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah NKRI tetapi KPU yang dibentuk pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan panitia pelaksana pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan TPS merupakan bagian dari dan bawahan KPU. Diantara KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Panitia Pelaksana terdapat hubungan hierarkis. Karena bersifat hirarkis, maka tanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan Pemilu adalah KPU. KPU yang bersifat tetap berarti KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan (Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011) tetapi para anggota KPU terikat pada masa jabatan 5 tahun. Frase ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa KPU bersifat nasional dan tetap karena kompleksitas

⁴¹ Pasal 12 ayat 3 UU Nomor 15 Tahun 2011

⁴² Pasal 86 UU Nomor 15 Tahun 2011

tugasnya dalam mengelola urusan pemilu DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dan akhirnya, KPU bersifat mandiri berarti dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU tidak berada dibawah tekanan, intervensi, dan pengarahannya dari lembaga atau kekuatan lain, melainkan menyelenggarakan Pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu.

BAB IV

PENYELENGGARA PEMILU

DALAM FAKTA

Berikut akan dikemukakan empat hal mengenai bagaimana penyelenggara Pemilu bekerja dalam praktik, kelemahan yang terjadi, dan solusi untuk mengatasi kelemahan tersebut. Keempat hal tersebut adalah: (1) pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, (2) pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal baik pada tingkat nasional maupun daerah, (3) pola rekrutmen keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Panitia Pelaksana tingkat Kecamatan, Desa/Kelurahan, dan TPS, dan (4) hubungan tugas antara KPU dengan Bawaslu dan pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara para anggota Bawaslu dengan Sekretariat Jenderal Bawaslu baik pada tingkat nasional maupun daerah.

4.1. Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, KPU dan Bawaslu adalah penyelenggara pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, secara langsung oleh rakyat dan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara demokratis.⁴³ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu tidak terkait langsung secara teknis dan operasional dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu. Kedudukan DKPP adalah sebagai badan yang bertugas untuk: 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.⁴⁴

Sebagai penyelenggara pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah, KPU bertugas dan berwenang untuk mendesain peraturan, membuat perencanaan, program, dan mengkoordinasikan semua tahapan-tahapan pemilu dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, kedudukan KPU Provinsi,

⁴³ Sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat 5 UU Nomor 15 Tahun 2011

⁴⁴ Pasal 111 ayat 4 UU Nomor 15 Tahun 2011

KPU Kabupaten/Kota bertugas melaksanakan semua tahapan pemilu di tingkat daerah masing-masing. Pembagian kerja dan kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat diketahui dari penyelenggaraan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah.

Untuk menggambarkan bagaimana pembagian kerja dan kewenangan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, dapat dikaji dari penyelenggaraan pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Mengacu pada Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 2011, KPU bertugas dan berwenang:

- 1 Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- 2 Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- 3 Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah;
- 4 Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan Pemilu;
- 5 Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- 6 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;
- 7 Menetapkan peserta Pemilu;
- 8 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 di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- 9 Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- 10 Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- 11 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;
- 12 Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya;
- 13 Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

- 14 Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- 15 Mengenaikan 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;
- 16 Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- 17 Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- 18 Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- 19 Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari delapan belas (19) kewenangan KPU di atas, terdapat beberapa kewenangan yang implementasi atau pelaksanaannya dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Misalnya, KPU merencanakan program, anggaran, jadwal, tata cara, dan pedoman teknis pelaksanaan tahapan pemilu, maka KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib melaksanakannya. Ketentuan-ketentuan dalam ayat-ayat yang menjadi kewenangan KPU sesuai Pasal 8 tersebut bersifat koordinatif, imperatif, dan *punitive* yang harus diimplementasikan atau dilaksanakan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota agar semua tahapan pemilu dapat berlangsung tepat waktu.

Tabel 3: Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 15 / 2011

Pemilu DPR, DPD, dan DPRD			Bentuk Hubungan
KPU Berdasarkan Pasal 8	KPU Provinsi Berdasarkan Pasal 9	KPU Kabupaten/ Kota Berdasarkan Pasal 10	
Menetapkan program, tata kerja, jadwal, pedoman teknis, mengkoordinasi tahapan pemilu, dan mengkoordinasi dan menerima daftar pemilih dari KPU Prop/ Kab/ Kota	Menjabarkan program, tata kerja, jadwal, pedoman teknis, melaksanakan anggaran pemilu yang disusun KPU, melaksanakan tahapan Pemilu di provinsi, memutakhirkan data pemilih, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain dari KPU.	Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota, mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS, menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi, memutakhirkan data pemilih, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan	<ul style="list-style-type: none"> – KPU menjadi super ordinasi KPU Provinsi, KPU Kab/ Kota – KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota menjalankan program, rencana anggaran, tata kerja dan pedoman teknis dan melaporkan pertanggung jawaban pemilu kepada KPU secara hirarki

Implementasi Pasal 8, 9, dan 10 UU Nomor 15 Tahun 2011 menunjukkan adanya pembagian kerja dan kewenangan antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota. Dalam kasus pemilu legislatif, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bertugas

melaksanakan program, petunjuk teknis dan tata kerja penyelenggaraan pemilu yang dibuat oleh KPU. Posisi super-ordinasi KPU terhadap KPU Provinsi dapat dilihat dalam penyelenggaraan pemilu legislatif dimana KPU Provinsi wajib:

- 1 menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU;⁴⁵ dan
- 2 menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan dengan tembusan kepada Bawaslu.⁴⁶

Kedudukan KPU sebagai super-ordinasi juga dilihat dari kewenangan punitive yang dimilikinya dalam melakukan penindakan pelanggaran di jajarannya. Misalnya, ayat (1) huruf o UU yang sama menyatakan bahwa KPU dapat “mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada”.

Peluang KPU untuk memantapkan fungsi pengawasan penyelenggaraan pemilu dapat diperkuat melalui koordinasi dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menindaklanjuti laporan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Pembagian tugas KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota eksplisit dalam konteks pengawasan dimuat pada Pasal 8 ayat (1) huruf n dan o UU Nomor 15 Tahun 2011. Pasal ini memberi kewenangan KPU untuk pro-aktif melakukan koordinasi terkait laporan pelanggaran pemilu dari Bawaslu. Pasal tersebut menyatakan bahwa KPU:

- menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu; dan
- 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.

Implikasi dua ayat di atas bagi KPU adalah fungsi koordinasi antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memberi kewenangan formal KPU untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam penindakan pelanggaran pemilu yang dilakukan jajarannya. Konteks ayat di atas juga menggambarkan KPU bukan saja sebagai penyelenggara pemilu tetapi juga sebagai organ yang harus pro-aktif melakukan

⁴⁵ Pasal 9 ayat 4 huruf e

⁴⁶ Pasal 9 ayat 4 huruf h

pengawasan internal dalam jajarannya untuk mencegah potensi pelanggaran pemilu. Pengawasan internal KPU terhadap KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu: jalur formal sebagaimana diamanatkan Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 2011 termasuk penjatuhkan sanksi bagi penyelenggara di tingkat PPK, KPPS, dan PPS yang terbukti melakukan pelanggaran pemilu dan jalur pengawasan dan pengendalian terhadap setiap tahapan pemilu.⁴⁷

Contoh kasus penggunaan wewenang KPU dalam melakukan pengawasan sekaligus penindakan administratif adalah langkah KPU Provinsi Jatim dalam memberhentikan 13 PPK Kabupaten Pasuruan yang terbukti melakukan pelanggaran pemilu karena memberikan janji untuk menaikkan suara calon dengan imbal uang. Dalam kasus ini, dua kewenangan dilakukan KPU Provinsi Jatim, menindaklanjuti laporan Bawaslu dan penjatuhan sanksi administrasi kepada PPK yang melanggar norma pemilu.

Fungsi pengawasan internal sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf n dan o dapat dilakukan KPU secara hierarki. KPU memiliki tugas dan kewenangan atas KPU Provinsi dan KPU Provinsi berwenang atas KPU Kabupaten/Kota untuk memastikan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu berlangsung prosedural dan tepat waktu. Artinya, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tidak perlu menunggu laporan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/ Kota untuk melembagakan fungsi pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu sebagaimana diperkuat dengan isi Pasal 8 huruf n dan o.

Mengacu UU Nomor 15 Tahun 2011, hubungan kewenangan anggota KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota bersifat koordinasi. Dalam hal kebijakan-kebijakan yang dibuat KPU Provinsi yang merupakan implementasi kebijakan-kebijakan KPU, maka KPU Kabupaten/ Kota menindaklanjutinya. Untuk mengkaji hubungan kewenangan antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota, terlebih dulu dipaparkan kewenangan KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilu DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal Pemilu di provinsi;
- b Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU Kabupaten/Kota;
- d Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;

⁴⁷ Pasal 8 ayat 1 huruf d

- e 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;
- f 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;
- g Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara 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;
- h Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU;
- i Menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
- j 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;
- k Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- l Mengenaikan 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;
- m Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- n Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- o Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana KPU tingkat nasional, KPU Provinsi memiliki peluang melembagakan fungsi pengawasan dan pengendalian seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu melalui mandat Pasal 9 ayat (1) huruf k dan l. Artinya, KPU Provinsi berwenang

secara berjenjang melakukan pengawasan dan pengendalian untuk memastikan KPU Kabupaten/Kota telah menjalankan penyelenggaraan pemilu sesuai prosedur.

Sepuluh (10) kewenangan yang melekat pada KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilu DPR, DPD, dan DPRD di atas, menggambarkan hubungan koordinasi antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota. Hubungan koordinasi tersebut juga mengandung pola implementasi dari ketentuan yang diturunkan KPU kepada KPU Provinsi dan selanjutnya dari KPU Provinsi kepada KPU Kabupaten/Kota. Hal ini sudah menjadi keharusan karena dalam menyelenggarakan pemilu antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan penyelenggara pemilu dibawah komando KPU. Hubungan kewenangan koordinatif antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota mengacu UU Nomor 15 Tahun 2011 adalah:

- a Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU Kabupaten/Kota (Pasal 9 ayat (1) huruf c);
- b Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU (Pasal 9 ayat (1) huruf d);
- c 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 (Pasal 9 ayat (1) huruf f); dan
- d Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara 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 (Pasal 9 ayat (1) huruf g).

Selain hubungan koordinasi dalam menyelenggarakan pemilu, KPU Provinsi memiliki kewenangan *punitive* terhadap KPU Kabupaten/Kota. Misalnya dalam hal terjadi gangguan pelaksanaan tahapan pemilu yang diakibatkan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota atau staf kesekretariatan KPU Kabupaten/Kota, maka KPU Provinsi berwenang memberikan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota dan penyelenggara, sebagaimana terdapat pada Pasal 9 ayat (1) huruf l yang menyatakan: “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“.

Berdasarkan mandat Pasal 9 ayat (1), KPU Provinsi dapat melakukan penguatan kelembagaan yang berkait dengan pencegahan pelanggaran pemilu khususnya yang

terjadi di tingkat penyelenggara KPU Kabupaten/Kota, PPK, KPPS, dan PPS tanpa harus menunggu rekomendasi dari Bawaslu Provinsi. Penguatan kelembagaan yang bisa dibangun KPU provinsi juga dapat dilakukan melalui fungsi koordinasi dengan KPU Kabupaten/Kota dalam rangka penyelenggaraan pemilu gubernur. Dalam hal ini, KPU Provinsi memiliki kelengkapan normatif untuk memperkuat koordinasinya dengan KPU Kabupaten/Kota. Misalnya Pasal 9 ayat (3) menyatakan KPU Provinsi bertugas dan berwenang:

- a Merencanakan program, anggaran, dan jadwal pemilihan gubernur;
- b Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- c Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU; dan
- e Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur.

Sejumlah ayat di atas menggambarkan wewenang KPU Provinsi untuk melakukan fungsi pengendalian dan koordinasi dengan KPU Kabupaten/Kota untuk memastikan agar penyelenggara pemilu gubernur berjalan sesuai target waktu dan prosedur. Tujuan koordinasi tersebut adalah untuk:

- a Sinkronisasi tata kelola penyelenggaraan pemilu antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota;
- b Memastikan agar anggota KPU Kabupaten/Kota menjadi penyelenggara yang kompeten sebagai penyelenggara pemilu di daerahnya;
- c Mencegah peluang pelanggaran pemilu yang dilakukan penyelenggara dari tingkat anggota KPU Kabupaten/ Kota, PPP, KPPS dan PPS; dan
- d Membangun sistem 'peringatan dini' agar penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai norma dan prosedur pemilu demokratis.

4.2. Kelemahan dalam Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota

Secara perundangan, pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara KPU, KPU Provinsi, dengan KPU Kabupaten/Kota secara eksplisit disebutkan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memiliki tugas dan kewenangan serta kewajiban masing-masing dalam penyelenggaraan 3 jenis pemilu yaitu pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD; Pemilu presiden dan wakil presiden; dan Pemilu gubernur, bupati/wali kota. Distribusi masing-masing tugas dan kewenangan serta kewajiban yang harus dijalankan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota untuk masing-masing pemilu tersebut adalah:

Tabel 4: Jumlah Tugas dan Kewenangan serta Kewajiban KPU dalam Empat Jenis Pemilu

Bentuk Otoritas	KPU Provinsi (pasal 9)				KPU Kabupaten/ Kota (pasal 10)			
	Pileg	Pilpres	Pilgub	Pilbup/ pilwali	Pileg	Pilpres	Pilgub	Pilbup/ Pilwali
Tugas dan Kewenangan	18 (ayat 1)	17 (ayat 2)	20 (ayat 3)	0	16 (ayat 1)	13 (ayat 2)	20 (ayat 3)	
Kewajiban	8 (ayat 4)				12 (ayat 4)			

KPU Provinsi memiliki tugas dan kewenangan yang harus dikoordinasikan dengan KPU Kabupaten/Kota untuk pemilu Legislatif, Pilres-Wapres, Pilgub dan Pilbup. KPU Provinsi juga wajib mengendalikan semua proses tahapan tiga jenis pemilu tersebut agar berlangsung sesuai jadwal dan prosedur. Demikian pula dengan KPU Kabupaten/ Kota memiliki tugas dan kewenangan yang harus diimplementasikan berdasarkan perencanaan dan pedoman teknis dari KPU Provinsi untuk semua jenis pemilu yang ada. Untuk mencapai hubungan tugas dan kewenangan yang efektivitas antara KPU Provinsi dengan KPU kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu dibutuhkan koordinasi antara dua penyelenggara pemilu ini.

- Identifikasi masalah yang muncul dalam hubungan antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan tiga jenis pemilu di atas adalah:
- Koordinasi antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota dalam penetapan DPS dan pemutakhiran DPT belum maksimal. Sesuai Pasal 9 ayat (1) huruf d, KPU Provinsi menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota. Namun dalam tahapan ini KPU Provinsi harus menunggu hasil pemutakhiran data pemilih dari KPU

Kabupaten/Kota. Sementara KPU Kabupaten/Kota juga terkendala masalah SDM dalam pemutakhiran data pemilih.

- Masalah birokrasi kesekretariatan KPU Provinsi dengan kesekretariatan KPU Kabupaten/Kota yang belum efektif merespon kebutuhan pemutakhiran data pemilih. KPU Kabupaten/Kota lemah dalam memobilisasi kesekretariatan karena kendala koordinasi dengan Kasek KPU Kabupaten/ Kota sebagai atasan langsung staf kesekretariatan.
- Kemampuan koordinasi dan pengendalian tahapan pemilu terkait sosialisasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat masih lemah.
- Layanan informasi yang memudahkan pemilih terdaftar yang bermasalah masih kurang.
- KPU Provinsi dalam hal-hal teknis dan operasional terkendala oleh birokrasi KPU Kabupaten/Kota yang sangat bergantung pada dukungan staf kesekretariatan. Staf kesekretariatan tidak mudah dimobilisasi karena mereka harus berkoordinasi dengan kepala sekretariat KPU Kabupaten/Kota sebelum melaksanakan kebijakan yang dibuat komisioner.

Masalah-masalah di atas sudah masuk dalam monitoring Bawaslu dan jajarannya sehingga setiap peluang pelanggaran administratif dalam dengan tahapan pemilu menjadi kewenangan Bawaslu untuk meningkatkan dan membuat rekomendasi kepada KPU atau KPUD untuk menyelesaikannya. Karena itu diperlukan penguatan personil SDM KPUD sebagai pelaksana operasional terbanyak dari pelaksanaan pemilu (pemilu bupati/walikota) agar mereka semakin profesional dalam menyelenggarakan pemilu. Penguatan SDM yang dimaksud adalah staf KPUD harus orang-orang yang terlatih dalam masalah kepemiluan sehingga mampu melaksanakan secara teknis penyelenggaraan pemilu di daerah.

Bidang tugas dan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemilu di daerah ini menggambarkan bahwa tumpuan pelaksanaan pemilu ada pada komisioner dan staf KPU di daerah. Tumpuan tugas yang banyak pada KPU daerah ini harus diikuti dengan penyiapan undang-undang penyelenggara pemilu yang baru, yang secara spesifik memperkuat posisi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan perangkat staf pendukungnya sebagai penyelenggara pemilu yang profesional.

Pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota seharusnya berpedoman pada ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yaitu pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat

nasional, tetap, dan mandiri, khususnya KPU yang bersifat nasional. Bersifat nasional berarti KPU merupakan satu-satunya penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁸ Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga dibentuk KPU tetapi merupakan bagian dari KPU dan tunduk dan bertanggungjawab kepada KPU. Pasal 9 UU Nomor 8 Tahun 2012 menjabarkan tugas dan kewenangan KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati dan walikota. Pada intinya, tugas dan kewenangan KPU Provinsi terhadap KPU Kabupaten/Kota adalah memastikan perencanaan, program anggaran, pedoman teknis yang menjadi patokan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, pendaftaran pemilih dan pemuktakhiran data pemilih berjalan sesuai jadwal. Dalam hal ini, fungsi koordinasi dan kendali harus dilakukan oleh KPU Provinsi terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi dapat menggunakan kewenangannya untuk mengendalikan dan mengkoordinasikan tata kerja untuk memastikan semua tahapan pemilu berjalan sesuai jadwal dan ketentuan.⁴⁹ Demikian pula KPU Kabupaten/Kota harus konsisten menjalankan tugas, kewenangan dan kewajibannya sebagai penyelenggara pemilu di daerahnya. Namun jika dalam koordinasi antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota terjadi hal-hal yang sifatnya mengganggu tahapan pemilu yang ditimbulkan dari pihak KPU kabupaten/Kota, maka KPU Provinsi dapat menggunakan kewenangannya untuk melakukan penindakan kepada penyelenggara di tingkat KPU Kabupaten/Kota.⁵⁰

Kelemahan lain dalam hubungan hierarki antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dijabarkan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 adalah KPU 'kehilangan kewenangan' terhadap KPU Kabupaten/Kota dan Panitia Pelaksana. KPU bersifat nasional dan hierarkis berarti KPU merupakan satu-satunya penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah NKRI, sedangkan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Panitia Pelaksana (PPK, PPS, dan KPPS) merupakan bawahan KPU. Bila KPU Provinsi mengangkat anggota dan ketua KPU Kabupaten/Kota atau mengkoordinasi dan mengendalikan KPU Kabupaten/Kota haruslah atas nama KPU karena KPU Provinsi tidak memiliki eksistensi sendiri dan karena mendapatkan kewenangan itu dari KPU sebagai atasan. Karena itu kalau KPU Provinsi lalai dalam mengawasi dan mengendalikan KPU Kabupaten/Kota dalam wilayahnya, KPU memiliki kewenangan untuk mengendalikan bahkan mengambil-alih. Bila KPU Kabupaten/Kota mengangkat anggota dan ketua PPK, PPS, dan KPPS haruslah atas nama KPU karena KPU Kabupaten/Kota tidak memiliki eksistensi sendiri dan karena mendapatkan kewenangan itu dari KPU. KPU Provinsi dapat mengambil alih pelaksanaan tugas PPK misalnya bila KPU Kabupaten/Kota lalai atau tidak mampu mengatasi persoalan di wilayahnya. Akan tetapi KPU Provinsi harus mendapat mandat dari KPU untuk mengambil alih kasus tersebut. Karena itu KPU memiliki tugas melakukan supervisi, pembinaan, bahkan pengendalian terhadap KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS. Karena rentang kendali

⁴⁸ Pada negara federal terdapat dua KPU, yaitu KPU Federal yang menyelenggarakan pemilihan penyelenggara negara tingkat federal, dan KPU Negara Bagian yang menyelenggarakan pemilihan umum penyelenggara negara Bagian, Kota dan County. Kedua KPU ini tidak memiliki hubungan organisatoris.

⁴⁹ Pasal 9 ayat 1 huruf c UU Nomor 15 Tahun 2011

⁵⁰ Pasal 9 ayat 1 huruf l

yang begitu panjang, maka KPU mendelegasikan pelaksanaan tugas dan kewenangan itu kepada badan penyelenggara di bawahnya tanpa mengurangi tanggung jawab KPU dalam memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan tugas tersebut.

4.3. Pembagian Kerja dan Hubungan Kewenangan antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU Baik pada Tingkat Nasional Maupun Lokal

Untuk melihat bagaimana pembagian kerja antara anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU dapat dilacak dari porsi tugas dan kewenangan masing-masing. Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 2011 menyatakan bahwa tugas dan kewenangan KPU menyelenggarakan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati/walikota. Hal-hal yang menjadi tugas rinci KPU adalah merencanakan, menyusun, menetapkan program dan anggaran, menetapkan tata kerja dan pedoman bagi KPU daerah, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan dan tahapan pemilu, menetapkan pencalonan, menetapkan daftar pemilih dan peserta pemilu, menetapkan hasil pemilu, menetapkan anggota legislatif terpilih, dan menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu, KPU dibantu Sekretariat Jenderal (Sekjen) KPU di tingkat nasional, kesekretariatan KPU di tingkat provinsi, kesekretariaan KPU di tingkat kabupaten/kota.⁵¹ Kesekretariatan KPU terdiri dari staf pegawai negeri yang ditugaskan untuk membantu dan mendukung KPU dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilu. Dari struktur organisasi KPU tersebut, terdapat dua organ yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu yaitu anggota atau komisioner KPU dan KPU Provinsi, Kabupaten atau Kota, dan staf kesekretariatan KPU.

Tugas dan kewenangan Sekretariat Jenderal KPU menurut Pasal 67 ayat (1) adalah:

- 1 Membantu penyusunan program dan anggaran pemilu;
- 2 Memberikan dukungan teknis administratif;
- 3 Membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan pemilu;
- 4 Membantu perumusan dan perancangan peraturan dan keputusan KPU;
- 5 Memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pemilu; dan
- 6 Membantu penyusunan laporan kegiatan penyelenggaraan dan pertanggungjawaban KPU.

⁵¹ Pasal 5 ayat 3 dan pasal 55 UU Nomor 15 Tahun 2011

Dari aspek perundangan, tugas dan kewenangan yang menjadi porsi KPU dan Sekretariat Jenderal KPU sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8 dan Pasal 67 di atas menggambarkan pembagian kerja masing-masing organ di atas. Pembagina kerja tersebut bersifat fungsional dimana Sekretariat Jenderal bertugas memfasilitasi kerja KPU dalam menyelenggarakan pemilu. Pada intinya, anggota KPU bertugas dan berwenang merencanakan, menyusun, menetapkan, dan mengkoordinasikan dan mengendalikan seluruh tahapan pemilu berlangsung sesuai jadwal dan prosedur. Anggota KPU berada dalam posisi sebagai pembuat kebijakan pemilu. Sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menjadi pihak yang menjabarkan dan melaksanakan secara operasional kebijakan KPU dengan dibantu kesekretariatan KPU pada tingkat lokal.

Kedudukan Sekjen dan Sekretariat KPU adalah dalam rangka membantu penyelenggaraan semua tahapan pemilu yang dilakukan KPU. Hal ini mengacu Pasal 55 UU Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Sekjen KPU/Sekretariat KPU dibentuk dalam rangka mendukung⁵² dan melayani⁵³ KPU dalam menyelenggarakan pemilu.

Lebih jelas lagi disebutkan dalam Pasal 66 ayat (1) bahwa tugas Sekjen KPU adalah membantu KPU dalam penyusunan program dan anggaran, memberikan dukungan teknis dan administratif, membantu pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, membantu penyusunan peraturan dan keputusan KPU, dan membantu tugas-tugas lain sesuai perundangan. Secara normatif, tugas Sekretariat KPU dan jajaran staf kesekretariat KPU adalah memfasilitasi kebutuhan anggota KPU dalam rangka menyelenggarakan pemilu. Dalam hal ini, tugas Sekretariat menyediakan anggota KPU dengan staf pegawai dari pemerintah yang diperbantukan kepada KPU baik dibidang pelayanan administratif, tenaga operasional teknologi informasi, ahli hukum, atau ahli anggaran.

Hubungan yang bersifat fungsional antara KPU dan Sekjen serta kesekretariatannya juga berlaku dalam hubungan antara KPU dan Sekretariat KPU dengan anggota KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Provinsi serta anggota KPU Kabupaten/Kota dan Sekretariatn KPU Kabupaten/Kota. Hubungan ini menggambarkan pola hubungan hierarkis antara KPU dengan KPU daerah. KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan kesekretariatan mereka bertindak sebagai pelaku lapangan dalam penyelenggaraan pemilu di daerah. Mereka terlibat dalam penyelenggaraan pemilu secara riil diantaranya melaksanakan putusan KPU, melakulan pemutakhiran data pemilih, pendistribusian logistik pemilu, pelaksanaan kampanye, dan melakukan pemungutan suara dan penghitungan serta rekapitulasi hasil suara.

Anggota atau komisioner KPU berperan merancang kebijakan-kebijakan pemilu sedangkan Sekjen dan kesekretariatannya membantu dan mendukung komisioner

⁵² Pasal 55 UU Nomor 15 Tahun 2011

⁵³ Pasal 65 UU Nomor 15 Tahun 2011

KPU dalam menyelenggarakan pemilu. Demikian pula tugas dan kewenangan Sekjen/kesekretaritan hanya akan bermakna jika dikaitkan dengan tugas dan kewenangan dalam menjalankan fungsi-fungsi *electoral* yang dilakukan bersama dengan KPU.

Secara formal pembagian kerja antara anggota KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi bersifat satu kesatuan. Hal ini diperkuat oleh Pasal 67 ayat (1) bahwa Sekretariat KPU Provinsi bertugas: membantu penyusunan program dan anggaran, memberikan dukungan administratif, dan membantu pelaksanaan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan KPU Provinsi di semua tahapan pemilu. Penjabaran rincian tugas dan kewenangan Sekretariat KPU Provinsi sebagai berikut:

- Membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu.
- Perencanaan pembuatan anggaran penyelenggara pemilu dilakukan bersama antara anggota KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi dalam pembantuan bersifat tenaga ahli dan staf pendukung administrasi yang berasal dari sekretariat KPU Provinsi. Perencanaan anggaran untuk pemilu legislatif berasal dari APBN namun tugas KPU dan Sekretariat KPU Provinsi adalah menyusun daftar kebutuhan logistik pemilu untuk semua tahapan.
- Memberikan dukungan teknis administratif.
- Dukungan yang dimaksud adalah staf sekretariat dibawah koordinasi Kasek bertugas menyediakan tenaga administrasi untuk penyusunan, pembuatan surat-menyurat, pengarsipan, pendokumentasian dan melaksanakan semua keputusan komisioner.
- Membantu pelaksanaan tugas KPU Provinsi dalam menyelenggarakan Pemilu.
- Sekretariat KPU Provinsi wajib memfasilitas anggota KPU segenap staf administrasi untuk membantu secara teknis dan operasional penyelenggaraan dan tahapan 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.
- Tugas ini berkait dengan memfasilitasi komisioner dalam membuat *legal framework* untuk kebijakan yang akan diambil komisioner dalam menyelenggarakan pemilu. Misalnya sekretariat menyediakan ahli hukum atau staf ahli kepada komisioner yang bertugas untuk membantu pembuatan peraturan dan pedoman teknis penyelenggaraan pemilu.
- Memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa pemilihan gubernur.

- Kesekretariat bertugas untuk membantu anggota KPU Provinsi dalam menyelesaikan masalah sengketa pemilu dengan menyediakan ahli hukum/pengacara guna mendampingi anggota KPU Provinsi berperkara di pengadilan.
- Membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU Provinsi.
Sekretariat wajib memfasilitasi komisioner dalam menyusun laporan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan penyelenggara pemilu yang selanjutnya akan diberikan kepada KPU.

Sama halnya dengan pembagian kerja antara KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU di tingkat nasional, pembagian tugas antara KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi adalah dalam rangka memfasilitasi KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden dan gubernur dengan menyediakan dukungan administratif, pegawai kesekretariatan, sarana pendukung teknologi informasi serta tenaga ahli yang dibutuhkan anggota KPU Provinsi. Jika diidentifikasi dukungan yang sifatnya ‘membantu’ dari Sekretariat KPU Provinsi dapat dikategorikan: dukungan staf, dukungan sistem administrasi, dan dukungan operasional kebutuhan lapangan.

Karena UU Nomor 15 Tahun 2011 telah mengatur dengan gamblang tugas dan kewenangan antara anggota KPU Provinsi dan tugas dan kewenangan Sekretariat KPU Provinsi, maka implementasi tugas dan kewenangan tersebut ditindaklanjuti dalam bentuk koordinasi antara dua organ ini. Misalnya dalam hal pemutakhiran data pemilih, anggota KPU Provinsi Sulawesi Selatan dapat melacak dan memetakan kondisi terakhir pemilih terdaftar dan pemilih yang belum terdaftar serta pemilih bermasalah. Langkah koordinasi KPU Provinsi Sulawesi Selatan dengan staf pegawai sekretariat KPU Provinsi menjadi sumber masukan penting bagaimana kebijakan KPU Provinsi Sulawesi Selatan menentukan sikap selanjutnya terkait pemilih belum terdaftar. Adanya koordinasi yang tepat antara anggota KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi, potensi pelanggaran administrasi pemilu dapat dicegah.

Pembagian kerja anggota KPU Kabupaten/ Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dapat dikaji dari tugas dan kewenangan yang dijalankan KPU Kabupaten/ Kota yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Titik temu kaitan tugas dan kewenangan ini dua organ ini terletak pada Pasal 68 ayat (1) yang intinya menyatakan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota “membantu” anggota KPU Kabupaten/Kota dalam hal:

- Penyusunan program dan anggaran Pemilu;
- Dukungan teknis administratif;
- Operasional pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan gubernur;

- Tenaga ahli dalam perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Kabupaten/Kota; dan
- Memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa pemilihan bupati/walikota.

Secara kelembagaan hubungan kerja antara anggota KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota menentukan keberlangsungan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Artinya, tugas Sekretariat KPU Kabupaten/Kota juga harus sejalan dengan tugas dan kewenangan yang melekat pada KPU Kabupaten. Misalnya pada Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2011 dinyatakan tugas dan kewenangan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, gubernur/walikota pada pokoknya adalah: merencanakan, menyusun dan menetapkan program dan anggaran pemilu, pedoman teknis pemilu, tata kerja penyelenggara pemilu di jajarannya, menetapkan daftar pemilih dan pemutakhiran data pemilih, menetapkan pencalonan, menetapkan peserta pemilu, dan menetapkan hasil pemilu pada tingkat KPU Kabupaten/Kota.⁵⁴ Terkait dengan tugas dan kewenangan KPU Kabupaten/Kota tersebut, maka Sekretariat KPU Kabupaten/Kota menjadi sistem pendukung (*supporting system*) secara administratif, sumber daya kepegawaian, tenaga ahli dan anggaran.

Semua tugas dan kewenangan Sekretariat KPU di atas ditujukan untuk “membantu” KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, gubernur dan bupati/walikota. Misalnya dalam hal pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih, Sekretariat KPU Kabupaten/Kota wajib mendukung dengan menindaklanjuti program pendaftaran pemilih yang menjadi bagian dari tahapan pemilu. Anggota KPU Kabupaten/Kota dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota juga saling berkoordinasi untuk melaporkan hasil pendaftaran pemilih kepada KPU Provinsi untuk dijadikan bahan penentuan pemilih terdaftar tingkat provinsi.

Masalah pemutakhiran data pemilih merupakan tugas dan kewenangan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya mengandalkan koordinasi antara KPU dengan Sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Karena sifat organisasi KPU adalah hierarki dalam satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu maka Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota diamanatkan oleh UU Pemilu untuk membantu kerja KPU.

Untuk hal-hal teknis seperti penyediaan perlengkapan pemilu dan distribusi logistik pemilu, Sekretariat KPU Kabupaten/Kota mendukung secara operasional pendistribusiannya, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 68 ayat (2) tentang tugas Sekretariat KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut:

⁵⁴ Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2011

- a Mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU;
- b Mengadakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c Memberikan layanan administrasi, ketatausahaan, dan kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kaitan Pasal 68 di atas menjabarkan tugas yang harus dijalankan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota. Kedudukan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota adalah membantu dan memfasilitasi melalui staf administrasi dan dukungan pelayanan administratif yang dibutuhkan anggota KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemilu di daerahnya.

Hal teknis lain yang membutuhkan saling kerja sama antara anggota KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota adalah mengenai pertanggungjawaban baik keuangan/anggaran pelaksanaan pemilu maupun laporan teknis administratif pelaksanaan pemilu. Contoh lain hal teknis yang menggambarkan pembagian tugas antara anggota KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat Kabupaten/Kota adalah pembuatan laporan penyelenggaraan pemilu. Sesuai Pasal 39 UU Nomor 15 Tahun 2011, KPU Kabupaten/Kota wajib membuat laporan pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemilu kepada KPU Provinsi. Dalam hal ini, anggota KPU Kabupaten/Kota dapat memobilisasi staf Sekretariat Kabupaten/Kota untuk membantu anggota KPU Kabupaten/Kota membuat laporan keuangan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu untuk diserahkan kepada KPU Provinsi.

Bunyi selengkapnya Pasal 39 adalah:

- (1) Dalam menjalankan tugasnya, KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Provinsi.
- (2) KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU Provinsi.
- (3) KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota kepada bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal di atas menjabarkan apa yang harus dilakukan anggota KPU Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan pembuatan laporan kegiatan penyelenggaraan pemilu. Ketentuan pasal di atas berimplikasi pada keharusan anggota KPU Kabupaten/Kota

untuk melakukan koordinasi dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota untuk mengadakan pembagian tugas baik yang sifatnya administratif, mobilisasi personil untuk keperluan operasional, dan anggaran kegiatan KPU Kabupaten/Kota.

4.4. Kelemahan dalam Pembagian Kerja antara para Anggota dengan Sekretariat pada Tingkat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota

Permasalahan yang muncul menyangkut pembagian kerja antara para anggota dengan Sekretariat pada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota adalah seperti berikut. Pertama, muncul persepsi keliru mengenai Pasal 66 antara KPU dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Permasalahan ini muncul karena perbedaan interpretasi mengenai tugas dan kewenangan anggota KPU Kabupaten/Kota dan Sekretariat Kabupaten/Kota dalam peran masing-masing. Pada tingkat KPU Kabupaten/Kota, komisioner menginginkan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota sebagai staf pendukung kegiatan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu. Secara teknis dan administrasi, anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berada dalam satu hierarki penyelenggara pemilu. Namun kendala teknis muncul ketika dilakukan koordinasi dengan Sekretariat KPU di masing-masing tingkatan. Faktor kendala tersebut adalah masalah koordinasi yang lemah antara komisioner dengan staf sekretariat.

Misalnya, dari hasil FGD Kemitraan diperoleh temuan bahwa staf sekretariat KPU di daerah belum memiliki satu pemahaman yang utuh bahwa mereka menjadi bagian dari pelaksana pemilu. Komisioner KPU masih menghadapi kendala dalam menggerakkan kesekretariatan sebagai satu tim penyelenggaraan pemilu karena staf kesekretariatan KPU merasa berada di bawah hierarki kewenangan Sekjen/Kepala Sekretariatan (Kasek) KPU Daerah daripada berada di bawah komisioner KPU/KPUD. Hal ini tidak hanya menimbulkan kelambanan respon dari jajaran staf KPU terhadap kebijakan atau penjabaran kebijakan yang dibuat komisioner KPU, tetapi juga menimbulkan potensi konflik antara komisioner KPU dengan staf sekretariat.

Kedua, masalah yang menjadi polemik adalah mengenai siapa yang berwenang dalam merencanakan dan memutuskan anggaran penyelenggaraan pemilu. Hal ini terjadi pada komisioner KPU Daerah. Mereka menghadapi kendala untuk akses penganggaran pemilu atau merasa tidak dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran pemilu. Artinya ada kesenjangan (*gap*) antara siapa yang menyusun dan mengesahkan anggaran pemilu. Dalam implementasi di lapangan, fungsi koordinatif antar komisioner dan sekretariatan terkendala oleh *gap* kewenangan masing-masing organ. Staf kesekretariat KPU Kabupaten/Kota masih terbiasa memosisikan diri sebagai subordinasi dibawah Kepala Sekretariat KPU Kabupaten/Kota daripada loyal kepada komisioner KPU Kabupaten/

Kota. Di tingkat lapangan, loyalitas staf Sekretariat KPU Kabupaten/Kota kepada Kasek menjadi faktor yang turut mempengaruhi efektivitas koordinasi antara komisioner KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat dalam penyelenggaraan pemilu.

Ketiga, masalah teknis penganggaran. Dari hasil temuan FGD Kemitraan menunjukkan bahwa komisioner KPU Daerah kesulitan dalam membuat perancangan anggaran untuk pengamanan pemilu dan sosialisasi pemilu. Mereka kurang mendapat informasi ketersediaan anggaran dari pihak sekretariat. Kendala teknis anggaran yang tidak bisa diakses komisioner KPU justru mengancam kelangsungan tahapan pemilu. Secara tersirat, hal ini menunjukkan bahwa komisioner KPU Daerah adalah pengguna anggaran (PA) dan berwenang menyusun program serta anggaran pemilu. Sedangkan posisi sekretariat KPU wajib membantu menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan KPU.

Keempat, terdapat keterbatasan penyediaan tenaga ahli yang kompeten oleh Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan Pasal 68 ayat (1) menyebutkan bahwa Sekretariat “membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Kabupaten/Kota” dan “ memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa pemilihan bupati/walikota”. Implikasinya, Sekretariat harus menyediakan tenaga ahli yang kompeten untuk mendukung segenap tugas KPU Kabupaten/Kota.

Bagaimana seharusnya Pembagian Kerja antara para Anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal, para anggota KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi, dan para anggota KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota?

Sesuai ketentuan perundang-undangan, tugas dan kewenangan Sekretariat Jenderal KPU adalah memfasilitasi KPU dalam semua tahapan penyelenggaraan pemilu.⁵⁵ Dalam hal ini, tugas Sekretariat Jenderal KPU adalah memfasilitasi KPU menyangkut kebutuhan anggaran dalam kerangka besar untuk menyelenggarakan pemilu. Dukungan anggaran ini meliputi kebutuhan untuk logistik pemilu seperti surat suara, tinta, alat coblos, kotak suara, dan perlengkapan pendukung di TPS. Selain dukungan anggaran, Sekretariat Jenderal KPU juga memberikan dukungan teknis administratif seperti penyediaan surat-menyurat, staf pelaksana administrasi dan SDM lainnya untuk membantu kelancaran pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilu.

Mengacu pada penjelasan di atas, maka permasalahan yang dapat mengganggu harmonisasi hubungan anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU di daerah adalah masalah tafsir atas makna pembagian tugas dan kewenangan antara KPU dan Sekretariat Jenderal. Karena itu pola hubungan yang perlu dikembangkan antara anggota

⁵⁵ Pasal 66 ayat 4, pasal 67 ayat 4 dan pasal 68 ayat 4

KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU, KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dalam rangka menghindari multitafsir mengenai kewenangan penyusunan dan pertanggungjawaban anggaran pemilu harus bertolak dari hal-hal berikut:

- Membangun konsistensi dan kompetensi komisioner dan Sekretariat dalam menjalankan kewajiban masing-masing. Misalnya, mengenai pertanggungjawaban keuangan pemilu, kedudukan hukum KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU adalah sama, yaitu berkewajiban melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran pemilu.⁵⁶ Sekretariat Jenderal dan Sekretariat KPU daerah wajib membantu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam membuat laporan pertanggungjawaban anggaran.⁵⁷
- Memperkuat koordinasi untuk hal-hal yang bersifat teknis antara KPU dengan Sekjen, antara KPU Provinsi dengan Sekretariat KPU Provinsi dan antara KPU Kabupaten/Kota dengan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Misalnya, anggota KPU Provinsi membuat perencanaan untuk kebutuhan logistik kertas suara melalui tender barang dan jasa secara terbuka maka tugas Sekretariat adalah memberikan dukungan administratif, staf, dan jadwal perencanaan tender untuk logistik pemilu.
- Komisioner KPU harus mengembangkan kepemimpinan transformatif dari bergaya “LSM” ke model kepemimpinan yang kompeten dalam manajemen kepemiluan (*electoral management*).

Bila demikian, apa yang menjadi masalah utama dalam pembagian kerja dan hubungan kewenangan antara para anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU (demikian pula pada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota)? Kelemahan utama dalam pembagian kerja antara anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota dengan Sekretariat Jenderal/Sekretariat KPU Provinsi/Sekretariat KPU Kabupaten-Kota adalah para anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota terlibat aktif (*hand-on*) secara teknis dalam proses penyelenggaraan Pemilu, sedangkan Sekretariat Jenderal pada tingkat nasional dan daerah hanya bertugas membantu para anggota KPU menyelenggarakan Pemilu. Pembagian tugas tersebut tidak sejalan dengan prinsip organisasi modern yang efisien, yaitu pembagian kerja yang membedakan pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, dan penelitian dan pengembangan.

Dalam pembagian tugas antara anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal tidak jelas siapa yang membuat kebijakan, siapa yang menjalankan, siapa yang melakukan pengawasan, siapa yang melakukan pendidikan dan pelatihan, dan siapa yang melakukan penelitian dan pengembangan. Para anggota KPU merangkap banyak tugas, yaitu membuat kebijakan, melaksanakan kebijakan, mengawasi, dan lain sebagainya

⁵⁶ Pasal 9 ayat 4 d dan pasal 10 ayat 4 d

⁵⁷ Pasal 67 ayat 3 dan pasal 68 ayat 3

(anggota KPU *Hand-On* secara teknis), sedangkan Sekretariat Jenderal hanya membantu anggota KPU dalam melaksanakan tugasnya. Tidak ada KPU di dunia ini yang memiliki struktur pembagian kerja seperti ini. Tidak heran apabila para anggota KPU selalu mengeluh mengenai hal ini karena merasa tidak mendapat dukungan yang memadai. Itulah sebabnya pula mengapa apara anggota KPU harus bekerja “48 jam per hari”. Itulah sebabnya pula mengapa para pegawai Sekretariat Jenderal KPU tidak mengetahui apa kelemahan mereka dalam tata kelola Pemilu.

Untuk mengatasi kelemahan ini, terdapat dua alternatif pembaharuan struktur organisasi KPU yang keduanya menempatkan para anggota KPU sebagai pembuat keputusan/kebijakan sedangkan Sekretariat Jenderal sebagai penanggung jawab teknis Pemilu. Alternatif pertama mengikuti model Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sedangkan alternatif kedua merupakan model yang direkomendasikan **Kemitraan** kepada KPU.

Model pertama menempatkan lima pimpinan KPK (seorang Ketua dan empat wakil ketua) sebagai pembuat keputusan dan kebijakan, dan pengawas dan pengendali. Sejumlah Deputi sebagai pelaksana keputusan dan kebijakan yang dibuat Pimpinan, sedangkan Sekretaris Jenderal memberikan pelayanan dan memfasilitasi administrasi dan keuangan. Kedudukan Deputi sejajar dengan Sekretaris Jenderal, dan kedua jabatan ini diangkat oleh dan bertanggungjawab kepada Pimpinan KPK. Pengorganisasian seperti ini dengan jelas menentukan siapa yang bertanggung jawab dalam membuat keputusan dan kebijakan, dan siapa yang bertanggung jawab dalam implementasi. Siapa yang mengawasi dan siapa yang diawasi, siapa yang bertanggung jawab kepada siapa.

Bila model ini diadopsi menjadi struktur pengorganisasian KPU, maka pembagian tugas dan kewenangan seperti ini hanya akan dapat berjalan apabila para personel di KPU memiliki kompetensi (keahlian dan pengalaman) dalam berbagai bidang Tata Kelola Pemilu (*electoral governance*). Masalah yang timbul dari model ini bila diadopsi dalam struktur organisasi KPU adalah menempatkan jabatan Sekretaris Jenderal KPU dalam kedudukan setara dengan jabatan Deputi dan Inspektorat Jenderal. Disebut sebagai permasalahan karena kedudukan Sekretaris Jenderal KPU selama ini sebagai jabatan tertinggi dalam Sekretariat Jenderal KPU, dan sebagai pembina seluruh personel Sekretariat Jenderal KPU. Sudah barang tentu permasalahan seperti ini dapat diatasi melalui proses pelembagaan yang tentu memerlukan waktu.

Struktur Organisasi KPU yang diusulkan oleh **Kemitraan** menempatkan Rapat Plenon Anggota KPU dibawah koordinasi Ketua KPU sebagai pembuat keputusan dan kebijakan, pengawas dan pengendali. Sekretariat Jenderal KPU melaksanakan secara teknis proses penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan, kebijakan dan pengarahan Rapat Pleno KPU. Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal

yang dibantu oleh tiga orang Deputy dan seorang Inspektur Jenderal. Ketiga Deputy tersebut adalah Deputy Penyelenggaraan Pemilu (**core business KPU** mulai dari pendaftaran pemilih, penentuan peserta Pemilu dan calon anggota, sampai pada pemungutan dan penghitungan suara dan penetapan hasil Pemilu), Deputy Administrasi dan Keuangan (sistem pendukung, seperti kepegawaian, keuangan, logistik, dan data dan dokumentasi), Deputy Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan (sistem pendukung), dan Inspektorat Jenderal (monitoring dan pengawasan). Sekretaris Jenderal, Deputy, dan Inspektur Jenderal diangkat oleh Presiden atas usul Rapat Pleno KPU. Sekretaris Jenderal, Deputy dan Irjen bertanggung jawab kepada Rapat Pleno KPU melalui Ketua KPU.

Dengan struktur seperti ini secara jelas akan diketahui siapa bertanggung jawab membuat keputusan dan kebijakan (yaitu Rapat Pleno Anggota KPU), dan siapa yang bertanggung jawab dalam implementasi (yaitu para Deputy dan Inspektorat Jenderal dibawah Sekretaris Jenderal), siapa yang bertugas mengawasi dan siapa yang diawasi, siapa bertanggung jawab kepada siapa. Sekretariat Jenderal akan dapat melaksanakan tugas tersebut apabila Sekretariat Jenderal diisi oleh personel yang memiliki kompetensi dalam berbagai bidang tata kelola pemilu.

Dari studi perbandingan tentang susunan organisasi badan penyelenggara Pemilu di berbagai negara demokrasi menunjukkan bahwa penyelenggara Pemilu di daerah adalah semata-mata pelaksana Pemilu yang profesional (pegawai KPU yang terdidik dan terlatih dalam tata kelola pemilu). Atau, seperti sekretariat KPU Provinsi dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Negara demokrasi itu mengadopsi struktur organisasi penyelenggara Pemilu seperti itu karena penyelenggara Pemilu di daerah tidak memiliki kewenangan membuat peraturan dan kebijakan. Tugas dan kewenangan penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota hanya melaksanakan pemilihan umum berdasarkan peraturan dan kebijakan dari KPU. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah terdapat perbedaan tugas dan kewenangan antara anggota KPU Provinsi dengan sekretariat KPU Provinsi, dan apakah perbedaan tugas dan kewenangan antara anggota KPU Kabupaten/Kota dengan tugas dan kewenangan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota?

4.5. Rekrutmen Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS

Mengacu pada UU Nomor 15 Tahun 2011, KPU bersifat hierarkis dari jajaran KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.⁵⁸ Dalam menjalankan tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemilu, KPU membentuk jajaran KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. Proses pemilihan komisioner KPU di semua tingkatan dilakukan melalui proses rekrutmen yang terbuka bagi warga negara RI yang memenuhi kriteria/syarat.⁵⁹ Persyaratan untuk

⁵⁸ Pasal 4

⁵⁹ Pasal 11 UU Nomor 15 Tahun 2011

menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada dasarnya adalah sama.⁶⁰ Tentu hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan calon-calon anggota KPU yang memiliki standar yang sama dalam kompetensi, kepemimpinan, independensi, dan integritas pribadi. Secara lengkap syarat-syarat menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota adalah sebagai berikut:

- a Warga negara Indonesia;
- b Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- c Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- d Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- e Memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- f Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
- g Berdomisili di wilayah Republik Indonesia bagi anggota KPU dan di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, serta di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- h Mampu secara jasmani dan rohani;
- i 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;
- j Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- k Bersedia bekerja penuh waktu;
- l Bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih; dan
- m Tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu.

Sejumlah persyaratan di atas dapat digolongkan menjadi dua jenis persyaratan, yaitu persyaratan umum dan persyaratan khusus. Persyaratan umum menyangkut

⁶⁰ Pasal 11 UU Nomor 15 Tahun 2011

latarbelakang usia, pendidikan, dan integritas calon sebagai warga negara. Persyaratan khusus terkait dengan kualifikasi calon yang harus menguasai dan memiliki pengalaman dalam masalah-masalah kepilluan. Sejumlah persyaratan calon anggota KPU dimaksudkan untuk mendapatkan anggota KPU profesional, berintegritas, dan independen.

Rekrutmen calon anggota KPU Indonesia era reformasi bersifat terbuka karena setiap warga negara yang memenuhi syarat dapat mendaftarkan diri sebagai anggota KPU. Dalam rekrutmen, peran negara minim. Model penyelenggara pemilu yang diharapkan adalah komisioner KPU yang mandiri dan tidak mewakili kepentingan politik pemerintah atau pun kepentingan partai politik. Hal ini berbeda dengan komisioner KPU periode 1999 yang diisi wakil-wakil dari partai politik dan wakil unsur pemerintah.

Mengikuti perundangan, rekrutmen calon anggota KPU dilaksanakan oleh Tim Seleksi yang berasal dari unsur masyarakat dan unsur pemerintah.⁶¹ Tim Seleksi calon anggota KPU ditetapkan oleh presiden. Walau pun ditetapkan oleh Presiden, Tim Seleksi memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi, materi seleksi, dan hasil seleksi. Dasar hukum pembentukan tim seleksi adalah Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011. Tim seleksi harus memiliki kualifikasi yang dipersyaratkan pada ayat (4) yaitu:

- Memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik;
- Memiliki kredibilitas dan integritas;
- Memahami permasalahan pemilu; dan
- Memiliki kemampuan dalam melakukan rekrutmen dan seleksi.

Proses pemilihan calon anggota KPU dilakukan secara terbuka, suatu proses yang menggambarkan aspek demokratis dalam pencalonan anggota KPU. Berbeda dengan era Orba dimana penyelenggara pemilu didominasi oleh unsur-unsur pemerintah, Tim Seleksi calon anggota KPU era reformasi mencerminkan semangat masyarakat warga (*civil society*) karena mengutamakan aspek independensi, kompetensi, dan keterbukaan. Adapun tahapan seleksi calon anggota KPU disusun sebagai berikut:

- Mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU pada media massa cetak harian dan media massa elektronik nasional;
- Menerima pendaftaran bakal calon anggota KPU;
- Melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota KPU;
- Mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota KPU;

⁶¹ Pasal 12 ayat 3 UU Nomor 15 Tahun 2011

- Melakukan seleksi tertulis dengan materi utama pengetahuan mengenai Pemilu;
- Melakukan tes kesehatan;
- Melakukan serangkaian tes psikologi;
- Mengumumkan nama daftar bakal calon anggota KPU yang lulus seleksi tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi untuk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat;
- Melakukan wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu dan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat;
- Menetapkan 14 (empat belas) nama calon anggota KPU dalam rapat pleno; dan
- Menyampaikan 14 (empat belas) nama calon anggota KPU kepada Presiden.

Aspek keterbukaan dalam seleksi calon anggota KPU tergambar dari pengumuman secara terbuka pendaftaran calon anggota KPU melalui media massa dan publik dapat memberi masukan terhadap nama-nama calon yang lulus seleksi. Seleksi terbuka ini dimaksudkan untuk menjaring calon-calon terbaik, kredibel, kompeten sesuai tugasnya, jujur, pribadi yang kuat, memiliki integritas kuat, dan independen. Tujuan untuk mendapatkan calon anggota KPU yang terbaik ini dapat dilihat dari parameter yang digunakan tim seleksi yaitu calon harus lolos tes psikologi, tes kesehatan, dan menguasai materi kepemiluan.

Tim Seleksi menyerahkan hasil seleksi calon anggota KPU sebanyak empat belas orang kepada presiden. Selanjutnya presiden mengajukan nama-nama tersebut kepada DPR dan DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap nama-nama yang diajukan presiden tersebut. Dari empat belas nama-nama calon tersebut, DPR memilih dan menetapkan tujuh calon sebagai komisioner KPU. Nama-nama calon anggota KPU terpilih ditetapkan oleh keputusan presiden. Formalitas pengajuan calon dari presiden ke DPR ini menunjukkan bahwa DPR memegang peran kunci bagi keterpilihan seseorang menjadi komisioner.

Untuk pemerintahan presidensial, calon yang diajukan oleh presiden kepada DPR seharusnya tidak untuk dipilih oleh para anggota DPR melainkan untuk mendapatkan persetujuan (konfirmasi). Setelah uji kepatutan dan kelayakan, para anggota DPR seharusnya menyatakan sikap "setuju" atau "tidak setuju" terhadap masing-masing calon. Oleh karena itu, jumlah calon yang diajukan presiden kepada DPR cukup sebanyak posisi keanggotaan KPU, yaitu tujuh orang. Apabila salah satu calon tidak disetujui oleh DPR, maka presiden mengajukan seorang calon lagi. Tim Seleksi mengajukan empat belas nama calon kepada presiden. Dari keempat belas orang itu, tujuh orang diajukan kepada DPR dan tujuh orang sisanya dijadikan sebagai cadangan.

Mengingat lingkup tugas KPU mencakup pembuatan peraturan pelaksanaan setiap tahapan Pemilu dan regulasi Pemilu yang lebih operasional, maka sekurang-kurangnya dua orang anggota KPU memiliki kompetensi hukum, khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dua orang lagi anggota KPU harus memiliki kompetensi dan pengalaman dalam Sistem Pemilu dan Tata Kelola Pemilu karena kedua hal itu merupakan *core business* KPU. Satu orang anggota KPU harus memiliki kompetensi dalam manajemen keuangan, satu lagi dalam teknologi informasi, dan satu lagi dalam bidang Komunikasi Publik.

Rekrutmen anggota KPU Provinsi berbeda dengan metode seleksi KPU. Jika Tim Seleksi KPU tingkat nasional ditetapkan oleh presiden, tim seleksi KPU Provinsi dibentuk dan ditetapkan oleh KPU tingkat nasional. Tim seleksi calon anggota KPU Provinsi berjumlah lima orang mewakili masyarakat, akademisi dan profesional.⁶² Tidak ada keterlibatan pemerintah dalam pembentukan Tim Seleksi calon anggota KPU Provinsi. Tim seleksi memiliki kebebasan untuk menentukan parameter, metode seleksi, dan hasil seleksi.

Proses seleksi calon anggota KPU Provinsi sama seperti KPU tingkat nasional dalam aspek melibatkan partisipasi publik, baik sebagai pendaftar maupun sebagai pemberi masukan atas hasil seleksi calon. Misalnya Tim Seleksi mengumumkan pendaftaran dan jadwal kegiatan seleksi calon melalui media massa cetak dan elektronik agar masyarakat luas mengetahuinya. Tahapan-tahapan seleksi meliputi: masa pendaftaran dan seleksi administratif, tes tulis, tes kesehatan, tes psikologi, masa tanggapan masyarakat untuk memberikan umpan balik terhadap calon yang lolos tes tulis, tes kesehatan, dan tes psikologi. Tanggapan dari masyarakat merupakan hal yang penting agar calon yang lolos seleksi adalah calon yang memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur, dan independen. Ketiga aspek ini penting karena calon komisioner terpilih harus memiliki komitmen yang tinggi sebagai penyelenggara pemilu yang tidak bisa dikendalikan oleh kekuatan politik apapun.

Calon yang lolos tes tulis, tes kesehatan, dan tes psikologi diseleksi melalui metode wawancara khusus oleh Tim Seleksi, termasuk diminta untuk melakukan klarifikasi atas masukan-masukan dari publik. Dari hasil seleksi wawancara, tim seleksi memilih dan menetapkan sepuluh nama yang mendapat ranking nilai terbaik untuk diserahkan kepada KPU. KPU kemudian melakukan seleksi tahap akhir dengan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap sepuluh calon hasil seleksi tim seleksi. Selanjutnya, KPU memilih dan menetapkan lima nama calon terpilih anggota KPU Provinsi yang disahkan oleh keputusan KPU.

⁶² Pasal 17 ayat 2 UU Nomor 15 Tahun 2011

Sesuai Pasal 21 UU Nomor 15 Tahun 2011, proses rekrutmen dan seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh Tim Seleksi yang dibentuk dan ditetapkan oleh KPU Provinsi di setiap Kabupaten/Kota. Tim seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota masing-masing bersifat mandiri, terdiri dari lima orang yang mewakili masyarakat, akademisi, dan profesional. Dalam konteks politik lokal, unsur yang mewakili masyarakat mengadopsi kekuatan ketokohan, unsur akademisi mewakili unsur kampus atau dosen, sedangkan unsur profesional mewakili asosiasi profesi (pengacara, dokter, dan sebagainya) lain dalam masyarakat.

Sama seperti seleksi calon anggota KPU dan KPU Provinsi, seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota bergerak berdasarkan semangat keterbukaan dan demokratis. Tidak ada peran pemerintah atau negara. Pola yang ditonjolkan adalah publik dilibatkan seluas-luasnya untuk menghasilkan calon komisioner yang kompeten dan berintegritas. Adapun metode seleksi diawali dengan pengumuman melalui media massa cetak dan elektronik agar masyarakat mengetahui dan mendaftarkan diri bagi yang berminat. Tahapan seleksi sama seperti tahapan untuk seleksi calon anggota KPU dan KPU Provinsi yaitu meliputi masa pendaftaran, seleksi administrasi, tes tulis, tes kesehatan, tes psikologi, wawancara mendalam, dan pengumuman hasil seleksi.

Sama seperti seleksi calon anggota KPU Provinsi, calon anggota KPU Kabupaten/Kota yang lolos seleksi administrasi, tes tulis, tes kesehatan dan tes psikologi diseleksi khusus oleh tim seleksi melalui metode wawancara dan diklarifikasi jika ada masukan dari publik terkait pribadi calon. Tim seleksi memilih dan menetapkan sepuluh calon terbaik sesuai ranking hasil seleksi wawancara untuk diserahkan kepada KPU Provinsi. KPU Provinsi melakukan seleksi akhir melalui metode uji kelayakan dan kepatutan terhadap sepuluh nama calon untuk dipilih dan kemudian ditetapkan sebanyak lima calon yang terpilih sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.

Apakah terdapat kelemahan dalam proses rekrutmen keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota selama ini? Masalah yang muncul dari rekrutmen dan seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah mengenai kualitas calon, konsistensi penjabaran perundang-undangan mengenai persyaratan calon, integritas calon, dan integritas Tim Seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Di tingkat daerah, masalah SDM dan kualitas calon acap kali dikorbankan hanya untuk memenuhi tekanan dari kepala daerah yang dengan otoritasnya 'memaksakan' pembentukan Tim Seleksi yang bisa dikendalikan oleh kepentingan kepala daerah.

Alih-alih mementingkan kualitas, Tim Seleksi calon anggota KPU daerah rawan diintervensi kepala daerah dari parpol yang berkuasa untuk meloloskan calon komisioner tertentu. Contoh: Tim Seleksi calon anggota KPU Nias Selatan direkrut oleh kepala daerah setempat untuk meloloskan calon komisioner yang pro-kepentingan kepala daerah

setempat. Hasilnya, komisioner KPU Nias Selatan tidak independen karena memihak peserta pemilu tertentu. Kasus ini menunjukkan kriteria imparialitas, profesionalitas, dan integritas penyelenggara pemilu lemah karena diintervensi oleh kepentingan politik luar. Oleh karena itu, integritas calon anggota KPU merupakan persyaratan utama yang harus dimiliki penyelenggara pemilu.

Berdasarkan hasil dari FGD yang dilakukan oleh Kemitraan dan wawancara dengan komisioner KPU, terdapat sejumlah masalah di balik proses rekrutmen calon anggota KPU Daerah yang berpotensi mempengaruhi integritas calon anggota KPU terpilih. Pertama, Tim Seleksi di tiap-tiap kabupaten dan kota rawan diintervensi oleh muatan politik lokal. Pembentukan Tim Seleksi memang dilakukan oleh KPU Provinsi di tiap-tiap KPU Kabupaten/Kota.⁶³ Model seleksi seperti ini rawan diintervensi oleh kepentingan politik lokal karena nama-nama yang diusulkan menjadi Tim Seleksi calon KPU Kabupaten/Kota tidak terlepas dari kepentingan politik lokal.

Untuk mengurangi adanya intervensi kekuatan politik lokal, maka KPU Provinsi harus membentuk sebuah Tim Seleksi tingkat provinsi yang bertugas merekrut dan menyeleksi calon anggota KPU untuk setiap kabupaten/kota. Perubahan pola rekrutmen Tim Seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota menjadi Tim Seleksi tingkat provinsi ini membutuhkan amandemen Pasal 21 mengenai pembentukan Tim Seleksi calon anggota KPU di setiap kabupaten/kota.

Kedua, kualifikasi calon yang kurang kompeten. Persyaratan calon yang harus memiliki keahlian kepegiluan belum dilakukan secara konsisten. Jumlah orang yang memiliki kompetensi dalam tata kelola pemilu di daerah kabupaten/kota memang tidak banyak dan tidak merata. Di Beberapa daerah, calon tidak memiliki kualifikasi SDM yang memadai sebagai calon komisioner KPU. Berdasarkan hasil dari FGD yang dilakukan oleh Kemitraan dengan komisioner KPU Provinsi Sulawesi Selatan, KPU Kota Makasar, dan KPU Kabupaten Maros, ditemukan fakta bahwa tidak semua calon anggota KPU Kabupaten/Kota memiliki latar belakang pengalaman dan keahlian tentang kepegiluan. Pemetaan yang muncul dalam seleksi calon mengarah pada tiga pola:

- 1 Calon memiliki pengalaman sebagai pemantau pemilu tetapi belum pernah menjadi penyelenggara pemilu;
- 2 Calon memiliki pengetahuan formal (sarjana ilmu politik/hukum) mengenai pemilu tetapi tidak memiliki keahlian atau pengalaman sebagai penyelenggaraan pemilu;
- 3 Calon memiliki pengetahuan dan keahlian mengenai penyelenggaraan pemilu karena berasal dari mantan penyelenggara pemilu (PPK atau Panwas Kabupaten/ Kota)

⁶³ Pasal 21 UU Nomor 15 Tahun 2011

Ketiga, latar belakang SDM calon anggota KPU yang tidak sama akan menyulitkan komisioner KPU dalam membangun kesepahaman mengenai regulasi kepegiluan. Kemampuan komisioner KPU dalam membangun kesepahaman ini sangat penting sebagai legitimasi hukum dan politik untuk menghasilkan pemilu yang berintegritas dan berkepastian hukum.

Semakin beragamnya latar belakang dari calon anggota KPU yang mendaftar menjadi sebuah tantangan bagi KPU untuk membangun sistem rekrutmen yang mampu menghasilkan calon komisioner yang kompeten. Oleh karena itu, perlu ada pembenahan mengenai parameter yang digunakan untuk menyeleksi calon supaya menghasilkan anggota KPU yang memiliki kompetensi tinggi sebagai penyelenggara pemilu. Seiring dengan hal tersebut, persyaratan pendidikan S1 yang sifatnya umum untuk calon KPU dan SLTA untuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota perlu diubah menjadi pendidikan yang berhubungan dengan ilmu politik, hukum, dan kepegiluan. Spesifikasi calon yang harus memiliki kompetensi keilmuan dengan kepegiluan ini dibutuhkan untuk menghasilkan calon komisioner yang punya keahlian memadai dalam masalah kepegiluan.

Persyaratan menjadi anggota KPU pada dasarnya menyangkut lima hal. Pertama, memiliki kompetensi dalam sistem pemilu dan tata kelola pemilu. Kedua, memiliki independensi atau sikap dan perilaku yang independen (non-partisan) dari peserta Pemilu. Ketiga, memiliki integritas pribadi atau kesesuaian antara sikap dan perbuatan, kejujuran, dan kepatuhan kepada hukum. Keempat, memiliki kepemimpinan yang efektif atau kemampuan untuk meyakinkan, menggerakkan, dan mengarahkan orang lain supaya bertindak sesuai dengan tujuan dan program yang ditetapkan pada satu pihak, dan kemampuan untuk menolak rayuan, godaan, dan tekanan dari pihak lain untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan, program, dan ketentuan yang berlaku. Dan kelima, berbadan dan berjiwa sehat dalam melaksanakan tugas dan kewenangan. Berbagai bentuk tes dan metode perlu digunakan untuk mengetahui apakah seorang calon yang bersangkutan memenuhi kelima kriteria tersebut. Untuk menjamin objektivitas dalam penilaian, Tim Seleksi perlu melibatkan pihak lain sebagai *second opinion*.

Salah satu hambatan dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2014 adalah semangat kerja yang menurun untuk sebagian anggota KPU Provinsi dan anggota KPU Kabupaten/Kota karena masa jabatan mereka berakhir beberapa bulan atau minggu sebelum hari pemungutan suara 9 April 2014. Misalnya keanggotaan KPU Kabupaten/Kota di Jawa Timur berakhir seminggu sebelum hari pemungutan suara. Oleh karena itu, masa jabatan anggota KPU Provinsi seluruh Indonesia haruslah sama, demikian pula masa jabatan keanggotaan KPU Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Untuk menjamin kesinambungan pelaksanaan program KPU, sekurang-kurangnya dua orang anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota perlu dicalonkan kembali untuk masa

jabatan berikutnya. Tim Seleksi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memilih dua orang terbaik dari keanggotaan yang lalu untuk diajukan kepada pihak yang berwenang supaya ditetapkan kembali menjadi anggota.

Salah satu titik lemah pelaksanaan proses pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu 2014 adalah kualitas dan integritas panitia pelaksana pemilihan tingkat tps, desa/kelurahan, dan tingkat kecamatan. Apa kelemahan utama dari panitia pelaksana ini, dan bagaimana menghilangkan kelemahan ini?

Proses penyelegaraan pemilu melibatkan seluruh jajaran KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretariat KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. UU Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Sekretariat KPU membantu secara administratif, anggaran, dan personal untuk mendukung KPU dalam menyelenggarakan semua tahapan pemilu. Di samping Sekretariat KPU, KPU juga memiliki unsur pelaksana operasional penyelenggaraan pemilu yaitu PPK, PPS, dan KPPS.

Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (2), KPU berwenang untuk menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN. Ketentuan ini juga melekat pada KPU Provinsi untuk menyusun dan menetapkan PPK, KPPS, dan PPS ke tingkat KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (3) huruf c dan d menyebutkan bahwa kewenangan riil dan operasional untuk membentuk dan menetapkan PPK, KPPS, dan PPS berada pada KPU Kabupaten/Kota. Secara teknis, KPU Kabupaten/Kota juga berwenang mengkoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan pemilu melalui PPK, PPS, dan KPPS.

Menurut Pasal 53 UU Nomor 15 Tahun 2011, persyaratan untuk menjadi PPK, PPS, dan KPPS ditentukan sebagai berikut :

- Warga negara Indonesia;
- Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun;
- 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;
- Tidak menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dengan 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;
- Berdomisili dalam wilayah kerja PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;

- Mampu secara jasmani dan rohani;
- Berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat untuk PPK, PPS, dan PPLN;
- Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Dari semua persyaratan di atas, persyaratan utama yang secara moral politik harus dimiliki calon PPK, PPS, dan KPPS adalah calon harus memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur, adil, dan tidak menjadi partisan dalam sikap dan tindakan sebagai pelaksana pemungutan dan penghitungan suara. Persyaratan pokok ini menjadi penting karena mereka berhadapan langsung dengan partai dan calon sebagai peserta pemilu, mereka tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap Peserta Pemilu, dan mereka juga tidak boleh bertindak merugikan pemilih.

Menurut ketentuan Pasal 40 UU Nomor 15 Tahun 2011, pihak yang berwenang untuk membentuk PPK adalah KPU Kabupaten/Kota sebagai pelaksana penyelenggaraan tingkat kecamatan. Mengenai osisi PPK selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

- Untuk menyelenggarakan Pemilu di tingkat kecamatan, dibentuk PPK.
- Berkedudukan di ibu kota kecamatan.
- PPK dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota paling lambat 6 (enam) bulan sebelum penyelenggaraan Pemilu dan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah pemungutan suara.

Jumlah anggota PPK sebagaimana ditentukan dalam undang-undang adalah sebanyak lima orang, mewakili unsur tokoh masyarakat dan keterwakilan 30% perempuan. Komposisi kepemimpinan PPK adalah seorang ketua dibantu sekretaris PPK yang berasal dari unsur PNS yang diangkat dan ditetapkan oleh bupati/walikota.⁶⁴ Proses pengajuan sekretaris PPK melalui pengusulan yang dibuat oleh anggota PPK melalui KPU Kabupaten/Kota untuk ditetapkan oleh bupati/walikota.

Proses pembentukan PPS dilakukan melalui mekanisme pengusulan yang dilakukan oleh kepala desa/kelurahan dan badan musyawarah desa untuk diajukan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk diangkat dan ditetapkan. Anggota PPS berjumlah 3 orang yang terdiri dari tokoh masyarakat dengan tugas membantu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap.⁶⁵ Menurut Pasal 45 UU Nomor 15 Tahun 2011 mengenai tugas, wewenang, dan kewajiban PPS adalah sebagai berikut:

⁶⁴ Pasal 41 UU Nomor 15 tahun 2015

⁶⁵ Pasal 45 UU Nomor 15 Tahun 2011

- Membantu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
- Membentuk KPPS;
- Mengangkat petugas pemutakhiran data pemilih;
- Mengumumkan daftar pemilih;
- Menerima masukan dari masyarakat tentang daftar pemilih sementara;
- Melakukan perbaikan dan mengumumkan hasil perbaikan daftar pemilih sementara;
- Menetapkan hasil perbaikan daftar pemilih sementara sebagaimana dimaksud pada huruf f untuk menjadi daftar pemilih tetap;
- Mengumumkan daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud pada huruf g dan melaporkan kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK;
- Menyampaikan daftar pemilih kepada PPK;
- Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK;
- Mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya;
- Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada huruf k dalam rapat yang harus dihadiri oleh saksi peserta Pemilu dan pengawas Pemilu;
- Mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya;
- Menyerahkan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada huruf m kepada seluruh peserta Pemilu;
- Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Pengawas Pemilu Lapangan, dan PPK;
- Menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah penghitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
- Meneruskan kotak suara dari setiap PPS kepada PPK pada hari yang sama setelah rekapitulasi hasil penghitungan suara dari setiap TPS;
- Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Pengawas Pemilu Lapangan;
- Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya;

- Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang PPS kepada masyarakat;
- Membantu PPK dalam menyelenggarakan Pemilu, kecuali dalam hal penghitungan suara;
- Melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- Melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah PPS terbentuk, tugas selanjutnya adalah membentuk KPPS yang bertugas melaksanakan penyelenggaraan pemilu di tingkat TPS. Jumlah anggota KPPS menurut Pasal 46 UU Nomor 15 tahun 2011 adalah sebanyak tujuh orang yang berasal dari anggota masyarakat di sekitar TPS yang memenuhi syarat berdasarkan undang-undang tersebut. Otoritas yang menjadi 'atasan' KPPS secara operasional adalah PPS. Susunan keanggotaan KPPS terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Menurut Pasal 47 mengenai tugas, wewenang, dan kewajiban KPPS antara lain meliputi:

- Mengumumkan dan menempelkan daftar pemilih tetap di TPS;
- Menyerahkan daftar pemilih tetap kepada saksi peserta Pemilu yang hadir dan Pengawas Pemilu Lapangan;
- Melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- Mengumumkan hasil penghitungan suara di TPS;
- Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh saksi, Pengawas Pemilu Lapangan, peserta Pemilu, dan masyarakat pada hari pemungutan suara;
- Menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah penghitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
- Membuat berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Pengawas Pemilu Lapangan, dan PPK melalui PPS;
- Menyerahkan hasil penghitungan suara kepada PPS dan Pengawas Pemilu Lapangan;
- Menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama;
- Melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU

Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

- Melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain sesuai ketentuan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam perkembangan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014, penyelenggara pemilu pada tingkat operasional pelaksanaan teknis pemungutan dan penghitungan suara terletak pada KPPS, PPS, dan PPK. Mengacu pada data pemilihan presiden/wakil presiden tahun 2014, jumlah total PPK, PPS, dan KPPS di seluruh Indonesia adalah:

Tabel 5: Jumlah PPK, KPPS, dan PPS ⁶⁶

Jumlah Kab/kota	Jumlah Kecamatan/ PPK	Jumlah desa/ PPS	Jumlah TPS
497	6.980	81.142	478.685

Sebagai pelaksana operasional langsung penyelenggaraan pemilu yang puncaknya pada pemungutan suara, penghitungan hasil pemungutan suara, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di TPS, struktur penyelenggara pemilu yang paling rentan adalah PPK, PPS, dan KPPS. Pelaksanaan tugas mereka ini berkaitan langsung dengan kepentingan partai, calon, dan pemilih pendukung partai. Proses seleksi calon anggota PPK, PPS, dan KPPS yang didasarkan pada persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 15 Tahun 2011, belum bisa memberikan jaminan adanya PPK, PPS, dan KPPS yang kompeten dan berintegritas sebagai pelaksana pemilu operasional. Persyaratan tersebut cenderung lebih bersifat normatif daripada operasional. Sejumlah kelemahan ditemukan dalam mekanisme seleksi, sebagian di antaranya seperti para petugas pelaksana pemilu PPK, PPS, dan KPPS hasil seleksi tidak melaksanakan tugasnya dengan baik atau mereka turut menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Sejumlah kelemahan lainnya dalam seleksi dan pengangkatan PPK, PPS, dan KPPS lebih lengkapnya yaitu:

- Dalam proses seleksi dan pengangkatan PPK:
 - Seleksi calon PPK masih mengandalkan aparat birokrasi daerah sehingga rawan negosiasi kepentingan penguasa lokal dengan partai politik atau calon. Hal ini menghasilkan PPK yang tidak netral.
 - Seleksi dan pengangkatan belum didasarkan pada rekam jejak calon dan integritas calon. KPU Kabupaten/Kota perlu mengembangkan mekanisme seleksi yang mendasarkan pada rekam jejak kompetensi dan integritas pelaksana Pemilu tingkat PPK.

⁶⁶ Kep. KPU No. 477 / Kpts/KPU/ Tahun 2014 per tanggal 13 Juni 2014

- Belum ada pelebagaan dalam proses seleksi PPK, perlu ada tim seleksi independen di tingkat Kabupaten/Kota untuk menghasilkan calon PPK yang kompeten dan berintegritas.
- Dalam proses seleksi dan pengangkatan PPS:
 - Pencalonan PPS diusulkan oleh kepala desa/kelurahan dan hasil musyawarah dengan lembaga permusyawarahan desa atau lurah dan dewan kelurahan. Kelemahannya adalah pihak yang mengusulkan calon PPS belum tentu netral. Pengusul bisa berkolusi untuk mencalonkan orang yang bisa dikendalikan untuk mengamankan kepentingan politik partai atau calon tertentu.
 - Kepentingan partai dan calon yang terbuka luas mempengaruhi pengambilan keputusan dan komposisi PPS.
 - Calon yang diusulkan cenderung mereka yang memiliki hubungan keluarga dengan pamong desa/perangkat desa.
 - Sebagian dari mereka yang diusulkan tersebut sudah menjadi panitia pelaksana pada Pemilu Orde Baru.
- Dalam proses seleksi dan pengangkatan KPPS:
 - Kerawanan pencalonan KPPS terletak pada kompetensi calon yang belum tentu netral dari kepentingan partai/calon.
 - Calon yang diusulkan belum tentu mempunyai rekam jejak sebagai penyelenggara yang memiliki integritas kuat.
 - Kepentingan partai atau calon yang terbuka luas mempengaruhi pengambilan keputusan dan komposisi KPPS.

Kalau begitu, bagaimana seharusnya persyaratan dan proses rekrutmen keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS? Proses rekrutmen calon anggota penyelenggara Pemilu harus konsisten mengimplementasikan persyaratan pencalonan Pasal 11 UU Nomor 15 tahun 2011 dengan memperhatikan aspek rekam jejak kompetensi, independensi, integritas, dan kepemimpinan calon. Keempat aspek tersebut perlu dijadikan rujukan bagi Tim Seleksi dalam proses seleksi calon komisioner badan penyelenggara Pemilu pada semua tingkatan dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu: kompetensi, independen (mandiri), berintegritas (jujur dan adil), dan kepemimpinan yang efektif.

Pola rekrutmen komisioner KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota harus mampu menghasilkan penyelenggara pemilu yang memenuhi lima parameter berikut:⁶⁷

- Penyelenggara pemilu harus mampu menterjemahkan prosedur kepemiluan menjadi keadilan *electoral*: proses penyelenggaraan pemilu bukan sekedar masalah teknis

⁶⁷ Sesuai ukuran/parameter yang dibuat *The Global Commission on Democracy, Election and Security* dalam laporannya tahun 2012

dan operasional pemilu. Penyelenggara pemilu harus diisi orang-orang yang memiliki kemampuan akademis kepiluan dan hukum serta mampu bertindak adil yang direfleksikan melalui keputusan institusi. Keputusan ini harus sedekat mungkin mengandung dimensi *electoral justice* yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu dan kesekretariatan penyelenggara pemilu sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemilu yang memberi keadilan *electoral*.⁶⁸

- Penyelenggara pemilu harus menunjukkan niat kuat mendukung norma-norma kompetisi pemilu yang multipartai yang adil.
- Penyelenggara pemilu mampu menjabarkan dan mengimplementasikan perundangan pemilu untuk menjamin kepastian hukum dalam mengatur kompetisi pemilu yang bebas dan adil.
- Penyelenggara pemilu mampu mendorong partisipasi politik berbagai unsur masyarakat dalam poses penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara pemilu harus mampu mengimplementasikan nilai-nilai demokratik pemilu universal menjadi kebijakan operasional sehingga penyelenggaraan pemilu berlangsung secara inklusif, partisipasi semua pihak, berdasarkan prinsip persamaan, keterbukaan, dan berkeadilan.
- Penyelenggara pemilu memiliki dukungan pendanaan yang memadai dan mampu membuat perencanaan dan penggunaan anggaran secara mandiri. Dalam menjalankan tugas, kewenangan, dan kewajibannya menyelenggarakan pemilu untuk semua tahapan, diperlukan dukungan dan kesinambungan pendanaan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, serta pemilu gubernur, bupati dan walikota.

Berdasarkan pengalaman proses penyelenggaraan Pemilu selama ini, Tim Seleksi anggota KPU dan anggota Bawaslu periode 2012-2017 melengkapi dan menjabarkan persyaratan yang ditentukan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 menjadi lima persyaratan. Pertama, memiliki kompetensi dalam kepiluan baik tentang sistem pemilu maupun tata kelola pemilu. Kompetensi ini akan diuji melalui tes tertulis dan wawancara. Kedua, memiliki sikap dan perilaku independen dalam mengambil keputusan. Konkritnya, calon bukan anggota partai politik atau tidak lagi menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun terakhir, dan tidak memiliki rekam jejak afiliasi dengan partai politik. Sikap independen ini akan diuji baik melalui pernyataan tertulis maupun rekam jejak yang bersangkutan dalam kegiatan politik dan pengaduan dari masyarakat. Ketiga, memiliki integritas pribadi, yaitu konsistensi antara kata dengan perbuatan, objektif, jujur, adil, kepatuhan pada UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, rekam jejak pengalaman aktif dalam berbagai organisasi, dan tidak memiliki rekam jejak korupsi dalam kegiatan

⁶⁸ Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011

sosial. Integritas calon akan diuji melalui berbagai cara, seperti tes psikologi, dinamika kelompok, rekam jejak calon dalam berbagai organisasi, dan masukan dari masyarakat.

Keempat, memiliki kepemimpinan yang efektif, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar berpikir dan/atau bertindak sesuai dengan apa yang hendak dicapai pada satu pihak, dan kemampuan untuk menolak rayuan atau tekanan dengan berbagai cara dari partai, calon, ataupun tokoh lain yang bertujuan agar yang bersangkutan (calon) bertindak tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Persyaratan ini akan diuji melalui berbagai cara, seperti tes psikologi, dinamika kelompok, rekam jejak kepemimpinan dalam berbagai organisasi, pengaduan masyarakat, dan wawancara. Dan kelima, sehat jasmani dan rohani sehingga mampu melaksanakan tugasnya secara prima. Yang dimaksud dengan sehat jasmani dan rohani bukan berarti calon yang bersangkutan harus sehat jasmani dan rohani 100% karena hampir tidak ada manusia yang sehat jasmani dan rohani 100%. Namun, yang dimaksud dengan sehat jasmani dan rohani adalah memiliki derajat kesehatan yang tinggi sehingga masih memungkinkan yang bersangkutan mampu melaksanakan tugasnya secara prima. Para dokter spesialis dalam berbagai bidang akan menetapkan standar kesehatan minimal yang harus dipenuhi para calon. Persyaratan ini akan diuji melalui tes kesehatan secara menyeluruh oleh para spesialis berbagai bidang. Persyaratan kesehatan bersifat mutlak karena pelaksanaan tugas KPU menuntut kesehatan yang prima.

Berdasarkan identifikasi kelemahan para petugas pemungutan dan penghitungan suara tingkat TPS/KPPS, PPS, dan PPK, apa saja persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon dan bagaimana mekanisme yang seyogyanya ditempuh untuk mendapatkan calon yang memenuhi persyaratan tersebut? Beberapa aspek yang harus dipenuhi dalam proses pengangkatan panitia lokal penyelenggara pemilu seperti PPK, PPS, dan KPPS adalah sebagai berikut:

- Calon harus diseleksi melalui mekanisme seleksi yang terukur dari segi pendidikan calon, pengalaman, integritas calon, dan rekam jejak calon yang bersih dan jujur.
- Proses seleksi melalui satu Tim Seleksi yang independen dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota yang dikhususkan untuk seleksi PPK.
- Untuk seleksi dan pengangkatan PPS dan KPPS dibentuk Tim Seleksi tingkat kecamatan yang independen dan jelas serta menggunakan parameter non partisan dari kalangan guru dan PNS.

Kualitas hasil kerja KPPS, PPS, dan PPK merupakan hal yang paling penting dalam proses pemungutan dan penghitungan suara serta hasil Pemilu. Tidak ada gunanya para anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berpendidikan doktor atau ahli Pemilu, ahli hukum, ataupun ahli teknologi informasi namun kualitas hasil kerja KPPS, PPS, dan PPK buruk karena penuh manipulasi dan transaksi jual-beli

suara. Hasil kerja KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU sepenuhnya bergantung pada kualitas hasil kerja KPPS, PPS, dan PPK karena tugas KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU hanya menjumlahkan hasil pemungutan suara di bawahnya. Oleh karena itu, kualitas anggota dan ketua KPPS, PPS, dan PPK harus memadai sesuai dengan bidang tugasnya, dan proses pelaksanaan tugas dan kewenangan mereka harus pula sesuai dengan asas-asas pemilihan umum yang demokratik.

Asas pemilu demokratik terdiri dari enam asas pemilihan umum demokratik (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dan dua asas lain (transparan dan *accountable*) yang ditegaskan dalam berbagai undang-undang Pemilu. Proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS merupakan penerapan kedelapan asas Pemilu demokratik tersebut. Oleh karena itu, persyaratan, proses seleksi, dan penetapan anggota KPPS, PPS, dan PPK harus menjamin pelaksanaan kedelapan asas Pemilu demokratik tersebut. Bahkan untuk menjamin kualifikasi tersebut perlu dilakukan proses pendidikan dan pembelajaran mengenai Pemilu dan demokrasi di pedesaan.

Karena kualitas dan integritas hasil Pemilu secara nasional ditentukan terutama oleh kualitas dan integritas proses pemungutan dan penghitungan suara pada tingkat TPS, PPS dan PPK, maka perlu dilakukan pembaharuan baik dalam persyaratan maupun mekanisme seleksi anggotanya. Berikut disampaikan sebuah usul pembaharuan Panitia Pelaksana Pemilu operasional secara mendasar dan menyeluruh. Pertama, para ahli dari pendidikan tinggi bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan program pendidikan politik mengenai pemilu, demokrasi dan kebangsaan untuk setiap desa/kelurahan seluruh Indonesia. Sekurang-kurangnya 10% warga setiap desa/kelurahan yang telah berhak memilih, baik laki-laki maupun perempuan, dan sekurang-kurangnya berpendidikan SLTP dipilih menjadi peserta pendidikan politik tersebut. Pendidikan politik ini dilakukan dengan metode pembelajaran yang tidak hanya menarik tetapi juga mampu dipahami dan dilaksanakan oleh para peserta. Kemudian diadakan tes atas keberhasilan mereka menguasai materi pendidikan politik yang diberikan. Mereka yang lulus akan diberi Sertifikat Kelulusan. Peserta yang lulus tes tersebut itulah yang kemudian diseleksi menjadi anggota KPPS, PPS, dan PPK.

Kedua, persyaratan menjadi anggota KPPS, PPS, dan PPK adalah telah mengikuti program pendidikan politik (yang dibuktikan dengan sertifikat), tidak menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun, tidak pernah menjadi tim sukses calon anggota DPR, DPRD, ataupun Calon Kepala Daerah, tidak pernah memiliki cacat dalam pelaksanaan tugas sebagai anggota KPPS/PPS/PPK bila pernah menjadi anggota, tidak pernah melakukan tindakan tercela ataupun kriminal yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah, dan berbadan sehat yang dibuktikan dengan Surat Keterangan dari Dokter Puskesmas. Ketiga, kepala desa/lurah dan badan musyawarah

desa/dewan kelurahan mengusulkan 14 nama calon anggota KPPS dan 6 orang nama calon anggota PPS dari mereka yang sudah mengikuti program Pendidikan Politik kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK. KPU Kabupaten/Kota membentuk tim untuk mencari calon anggota PPK dari setiap kecamatan. KPU Kabupaten/Kota menetapkan lima anggota PPK dari 10 nama calon yang diajukan oleh tim.

Keempat, KPU Kabupaten/Kota melatih empat dari 7 anggota KPPS untuk setiap desa/kelurahan dalam penyusunan Berita Acara, Sertifikat Hasil Perhitungan Suara, dan Salinan Sertifikat Hasil Perhitungan Suara. Kelima, setelah pelaksanaan tugas Pemilu selesai, KPU Kabupaten/Kota melakukan evaluasi berjenjang atas proses kerja dan hasil kerja KPPS, PPS, dan PPK di wilayahnya. Anggota KPPS, PPS, dan PPK yang mendapat nilai baik dari hasil evaluasi tersebut akan didaftar sebagai Panitia Pemilihan yang akan dipanggil kembali menjadi panitia pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu berikutnya bila bersedia dan masih memenuhi persyaratan. Mereka yang masuk dalam Panitia Pemilihan akan secara rutin berinteraksi dengan KPU melalui KPU Kabupaten/Kota baik melalui Bulletin maupun tatap muka. Interaksi dan komunikasi ini dimaksudkan sebagai sarana pemutahiran informasi mengenai Pemilu dan pengetahuan praktis mengenai proses pemungutan dan penghitungan suara. Kualitas proses pemungutan dan penghitungan suara lebih dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan apabila mereka yang telah terbukti mampu melaksanakan tugas itu dengan baik terus menerus dibina dan dicerahkan dengan pengetahuan dan semangat baru. Mereka yang terdaftar menjadi Anggota Panitia Pemilihan secara terus menerus perlu diingatkan sebagai pelindung suara rakyat yang berdaulat.

4.6. Hubungan Kelembagaan KPU dengan Bawaslu

Hubungan kelembagaan antara KPU dengan Bawaslu dapat dikaji dari hubungan tugas dan kewenangan masing-masing yang tidak terpisahkan sebagai penyelenggara pemilu. Fungsi utama KPU adalah menyelenggarakan semua tahapan pemilu hingga terpilih penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah. Fungsi Bawaslu adalah mengawasi agar penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai dengan UU Pemilu. Titik temu kelembagaan keduanya terjadi pada kepentingan bersama mereka untuk melakukan koordinasi untuk menjamin pemilihan umum diselenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam penegakkan UU Pemilu. Titik temu koordinasi ini dapat ditemukan dari langkah KPU melakukan fungsi *punitive* internal kepada penyelenggara pemilu di jajarannya yang terbukti mengganggu tahapan pemilu. Contoh fungsi *punitive* yang diberikan oleh UU Pemilu kepada KPU adalah Pasal 8 ayat (2) huruf n untuk kasus pemilu DPR, DPD, dan DPRD berikut ini:

“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 “

Pasal di atas mengatur pembagian tugas antara Bawaslu yang memberikan rekomendasi dan KPU yang menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu. Ada alur kewenangan yang berkaitan sehingga terjadi komunikasi kewenangan. Namun kewenangan *punitive* yang dimandatkan UU kepada KPU belum secara spesifik mengarah pada kasus pelanggaran administratif atau pidana pemilu. Terkait laporan dari Bawaslu/Panwaslu, KPU wajib menindaklanjuti dan melakukan kajian untuk pemrosesan lebih lanjut sesuai jenis pelanggarannya.

Pasal di atas dapat dikatakan menggambarkan hubungan fungsional dan kelembagaan antara KPU dan Bawaslu dalam upaya pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Dari sudut eksternal, desain pengawasan pemilu yang dilakukan Bawaslu merupakan fungsi kontrol dalam mencegah pelanggaran pemilu. Ranah pengawasan yang dilakukan Bawaslu adalah semua tahapan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan KPU dalam hal:

- 1 Pemutakhiran data pemilih;
- 2 Penetapan peserta pemilu;
- 3 Proses pencalonan;
- 4 Pelaksanaan kampanye dan pelaporan dana kampanye Pemilu;
- 5 Pengadaan dan pendistribusian logistik pemilu;
- 6 Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- 7 Rekapitulasi hasil penghitungan suara pada tingkat PPS, PPK, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- 8 Penetapan dan pengumuman hasil pemilu; dan
- 9 Penetapan calon terpilih.

Peran Bawaslu dalam mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu memang sudah menjadi tugas dan kewenangannya, sebagaimana diamanatkan Pasal 69 UU Nomor 15 Tahun 2011 berikut ini: “Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri “.

Pasal di atas memberi kewenangan bagi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar

Negeri untuk mengawasi seluruh proses tahapan pemilu. Tahapan pemilu yang dimaksud meliputi hal-hal berikut:⁶⁹

- Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
- Penetapan peserta pemilu;
- Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan calon Gubernur, Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Pelaksanaan kampanye;
- Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya;
- Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS;
- Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
- Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
- Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan;
- Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan pemilu;
- Pelaksanaan putusan DKPP; dan
- Proses penetapan hasil pemilu.

Dalam melakukan fungsi pengawasan, Bawaslu memiliki dukungan struktur organisasi pengawas pemilu yang bersifat hierarkis yaitu Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Kecamatan, dan Panitia Pengawas Lapangan tingkat Desa/Kelurahan. Untuk melaksanakan efektivitas operasional pengawasan, Bawaslu/Panwaslu didukung pegawai/staf kesekretariatan di tiap-tiap provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Jumlah keanggotaan Bawaslu berbeda untuk tiap tingkatan. Anggota Bawaslu Pusat berjumlah lima orang, Bawaslu Provinsi berjumlah tiga orang, Panwaslu Kabupaten/Kota berjumlah tiga orang, dan Panwaslu Kecamatan berjumlah tiga orang.⁷⁰

⁶⁹ Pasal 73 ayat 3 huruf b

⁷⁰ Pasal 72 ayat 2

Selain memiliki organisasi hierarkis di tiap-tiap provinsi, kabuptaen / kota dan kecamatan, Bawaslu dan jajarannya juga memiliki alat kelengkapan staf kesekretaritan yang berfungsi membantu secara administrasi dan teknis fungsi-fungsi pengawasan pemilu. Pada tingkat pusat, Bawaslu dibantu Sekretariat Jenderal serta kepala Sekretriati di tiap provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Hubungan komisioner Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam, dan Panwas Lapangan bersifat koordinatif jika terjadi kasus-kasus pelanggaran pemilu di wilayah kerja masing-masing. Pelanggaran pemilu tersebut meliputi: pelanggaran ketentuan administrasi pemilu, pelanggaran ketentuan pidana pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran sengketa dalam proses pemilu, dan pelanggaran hukum lainnya.⁷¹

Titik temu fungsi kelembagaan pengawas pemilu antara Bawaslu dengan KPU adalah penyampaian temuan, laporan, dan rekomendasi Bawaslu kepada KPU atas dugaan pelanggaran pemilu. Contoh pasal yang menjadi titik temu fungsi kelembagaan dalam penegakan pelanggaran pemilu antara Bawaslu – KPU adalah Pasal 77 ayat (1) huruf d yang memberi wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota untuk “menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti“. Atas laporan tersebut, KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota.

Tabel 6: Contoh Titik Temu Fungsi Pengawasan Bawaslu - KPU

Bawaslu	Fungsi Koordinasi	KPU
Mengacu Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011: Bawaslu memberikan rekomendasi atas dugaan pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu kepada KPU.	Bawaslu memberi rekomendasi.	Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011: KPU menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dan mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara jajarannya yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu.
Mengacu Pasal 77 ayat (1) huruf d: Panwas Kab/Kota memberikan rekomendasi kepada KPU Kab/Kota.	Panwas Kab/Kota memberikan rekomendasi.	KPU Kab/Kota menindaklanjuti rekomendasi Panwas Kab/Kota.

⁷¹ Seri Demokrasi Elektoral, Penanganan Pelanggaran Pemilu, Jakarta, Kemitraan, 2011.

Pasal 69 UU Nomor 15 Tahun 2011. Memberi kewenangan penuh kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kab/Kota untuk melakukan pengawasan pada semua tahapan pemilu.	Bawaslu dan jajarannya memberikan rekomendasi kepada KPU dalam hal terjadi pelanggaran administrasi, pidana, perselisihan, kode etik, atau pelanggaran pemilu lainnya.	KPU wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kab/Kota atas laporan pelanggaran pemilu.
---	--	---

4.7. Pengawasan atas Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye

Aspek yang selama ini kurang mendapat pengawasan dan perhatian dari KPU adalah implementasi Pasal 1 huruf q UU Nomor 15 Tahun 2011 mengenai pengawasan dalam penerimaan dan pengeluaran dana kampanye partai politik. Undang-undang hanya memberikan kewenangan kepada KPU untuk “menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye“. Ketentuan pasal ini masih belum jelas dan tidak memiliki konsekuensi hukum jika partai atau auditor yang ditunjuk tidak melaporkan secara publik. Kelemahan pasal ini justru berpotensi dimanipulasi oleh peserta pemilu untuk menutupi *missed*-administrasi pengelolaan dana kampanye peserta pemilu.

Kelemahan di atas dapat dikurangi apabila KPU memanfaatkan semangat Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur mengenai pemberian dana kampanye dari perorangan dan korporasi. Pasal 131 ayat (1) menyatakan bahwa: “Dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (2) huruf c tidak boleh lebih dari Rp 1.000.000.000, 00 (satu milyar rupiah)” dan ayat (2) menyatakan bahwa: “Dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non-pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (2) huruf c tidak boleh lebih dari Rp 7.500.000.000, 00 (tujuh milyar lima ratus juta rupiah)”.

Untuk efektivitas Pasal 1 huruf q, KPU dapat memperluas kewenangannya dengan mendasarkan pada ketentuan mengenai sumbangan dana kampanye. Pasal 131 dapat digunakan oleh KPU untuk melakukan eksplorasi lebih luas dengan meminta peserta pemilu untuk melaporkan dana kampanye dan penggunaannya disertai dengan

bukti-bukti pengeluaran yang riil. Hal yang sama juga perlu dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya, hasil temuan audit pendanaan kampanye partai harus dipublikasikan. Ketidakjelasan pasal ini berakibat pada kelemahan penegakan hukum yang seharusnya dilakukan KPU dalam mengungkap dana kampanye yang diperoleh secara tidak jelas.

Sejumlah akibat tidak menguntungkan terjadi apabila pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu tidak dilakukan secara efektif. Kewibawaan penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU, menjadi taruhannya ketika tidak efektif dalam mengimplementasikan ketentuan yang mengatur prosedur pemilu. Salah satu kerawanan dalam hal implementasi prosedur adalah pengawasan penerimaan dan penggunaan dana kampanye. Ketentuan UU Pemilu mengharuskan partai politik melaporkan dana kampanye pemilu. Oleh karena sistem pemilihan umum proporsional terbuka yang diterapkan, maka calon lebih aktif melakukan kampanye daripada partai politik. Partai hanya berfungsi pada saat mekanisme internal pencalonan berlangsung dalam tubuh partai. Setelah calon dinyatakan sah sebagai calon yang ditunjukkan dalam daftar calon tetap, maka agenda politik pencalonan menjadi milik calon. Partai tidak memiliki mekanisme untuk mengontrol perilaku calon termasuk aspek pendanaan kampanye calon.

KPU memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan tetapi dasar hukumnya masih lemah. Pasal 1 huruf q memberi kewenangan KPU untuk 'memaksa' partai memberikan pertanggungjawaban keuangan dana kampanye, akan tetapi implementasinya masih lemah. Partai masih leluasa untuk mengulur waktu pelaporannya. Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan KPU dan sanksi bagi peserta pemilu yang melanggar atau tidak membuat pelaporan keuangan dana kampanye perlu diperkuat lebih tegas.

Akibat pengawasan mengenai penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang kurang tegas maka terjadilah hal-hal berikut:

- Peserta pemilu merasa tidak memiliki kewajiban untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu mereka yang sebenarnya. Selama undang-undang tidak mengatur secara jelas mandat KPU untuk melakukan pengawasan pendanaan pemilu peserta pemilu dan sanksi bagi pelanggarnya, maka penegakan hukum terkait penyalahgunaan dana kampanye tidak akan efektif. Selama ini peserta pemilu hanya memberikan laporan dana kampanye berupa penerimaan dan pengeluarannya secara tidak realistis karena tidak menggambarkan penerimaan dan pengeluaran yang semestinya. Hal ini terjadi karena memang tidak ada konsekuensi hukum yang jelas menyangkut dana kampanye. Dana kampanye yang diatur dalam Pasal 131 hanya mengatur batasan penerimaan dana kampanye. KPU tidak bisa

menjadikan pasal tersebut sebagai instrumen penegakan hukum karena konteks hukumnya berbeda.

- Peluang politik uang menjadi semakin besar. Peserta pemilu masih leluasa melakukan praktek politik uang karena otoritas yang mengawasi relatif tidak ada. Laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye hanya diminta setelah tahapan pemilu selesai, padahal penerimaan dana kampanye terjadi jauh sebelumnya. Misalnya pada masa pendaftaran peserta pemilu atau kampanye. Jeda waktu yang lama akan menimbulkan peluang untuk melakukan politik uang secara lebih leluasa oleh peserta pemilu.
- Menimbulkan degradasi kewibawaan KPU di mata peserta pemilu. Dasar hukum yang lemah membuat KPU mengalami degradasi otoritas. Peserta pemilu semakin bebas dan berani untuk tidak melaporkan atau terlambat melaporkan dana kampanye. Di lain pihak, belum kuatnya kelembagaan mekanisme pelaporan masih perlu dibenahi, misalnya sanksi yang tegas seperti pembatalan pencalonan.

Apa saja tugas dan kewenangan yang harus dimiliki oleh lembaga yang menegakkan ketentuan tentang dana kampanye pemilu? Selama ini KPU hanya memiliki tiga tugas dalam hal-hal yang berkaitan dengan dana kampanye pemilu. Pertama, menyusun dan menetapkan peraturan pelaksanaan tentang dana kampanye pemilu berdasarkan undang-undang. Kedua, menetapkan Kantor Akuntan Publik yang akan mengaudit Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye. Dan ketiga, mengumumkan hasil audit atas Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye kepada masyarakat. KPU tidak diberi kewenangan untuk mengadakan penyelidikan dan penyidikan atas dugaan pelanggaran ketentuan tentang dana kampanye pemilu. KPU juga tidak diberi kewenangan mengenakan sanksi atas setiap jenis pelanggaran. Oleh karena itu, pertanyaan yang perlu dijawab bukan hanya siapa yang paling tepat menegakkan ketentuan tentang dana kampanye pemilu tetapi juga apa saja tugas dan kewenangan yang seyogyanya diberikan kepada lembaga yang menegakkan ketentuan dana kampanye pemilu.

Tugas penegakkan ketentuan tentang dana kampanye pemilu tetap menjadi porsi tugas KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. KPU dapat mengandalkan Pasal 1 huruf q untuk melakukan eksplorasi lebih jauh mengenai kewenangan hukumnya untuk memaksa peserta pemilu (partai dan calon) melaporkan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu. Apalagi dalam Pasal 131 UU Nomor 8 Tahun 2012 telah diatur secara jelas mengenai penerimaan dana kampanye peserta pemilu.

Mekanisme yang perlu dilembagakan oleh KPU dalam memonitor pertanggungjawaban keuangan dana kampanye partai adalah:

- Lembaga audit yang ditunjuk harus memiliki tanggung jawab untuk mempublikasikan laporan yang telah dibuatnya melalui KPU.
- Divisi penegakkan hukum pada KPU perlu diberi tugas baru untuk melakukan eksplorasi lebih dalam tentang dana kampanye dengan mamaksa peserta kampanye membuat peta pendanaan konkret dari sebelum pemungutan suara hingga setelah pemungutan suara.

4.8. Kelemahan Pola Hubungan Kelembagaan KPU dan Bawaslu

Hubungan kelembagaan KPU dan Bawaslu dirangkai oleh kepentingan bersama untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas. Dibutuhkan penyelenggara pemilu yang memiliki kompetensi untuk mengkoordinasi proses penyelenggaraan pemilu agar sesuai menurut UU Pemilu supaya menghasilkan pemilu yang demokratis dan berintegritas.

UU Nomor 15 Tahun 2011 telah mengatur tugas dan kewenangan KPU dan Bawaslu, namun kelemahan implementasinya justru terletak pada aspek koordinasi antara KPU dan Bawaslu. Kedua lembaga ini memiliki *gap* yang membuat mereka kurang sinergi dalam menangani kasus pelanggaran administratif pemilu. KPU cenderung konsentrasi pada aspek teknis penyelenggaraan pemilu, sementara Bawaslu bertindak sebagai *watch dog* atas pelanggaran pemilu pada semua tahapan pemilu. KPU cenderung pro-aktif terlibat dalam menangani pelanggaran pemilu jika ada rekomendasi yang masuk dari Bawaslu. Fenomena ini menggambarkan kedua lembaga tersebut masih bekerja menurut prioritas masing-masing.

Sejauh ini peran KPU dalam menegakkan pengawasan internal sudah cukup efektif, khususnya pemberian sanksi atas kasus-kasus gangguan/pelanggaran pemilu yang melibatkan jajarannya. Namun kompleksitas penyelenggaraan pemilu tidak sepenuhnya membuat KPU mampu memonitor setiap potensi dan aksi gangguan/pelanggaran pemilu di semua pelosok tanah air. Begitu pula yang terjadi pada Bawaslu/Panwaslu.

Walaupun terdapat pasal-pasal yang mempertemukan KPU dan Bawaslu dalam rangka 'kerja sama' pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu, namun dalam implementasinya masih terdapat kendala-kendala internal dan eksternal dalam menghasilkan penyelenggaraan pemilu yang efektif. Berikut ini identifikasi kendala-kendala yang dihadapi oleh KPU dan Bawaslu untuk menghasilkan penegakan atas pelanggaran pemilu yang efektif:

- a. Belum ada petunjuk teknis (SOP) yang mengikat dan jelas antara KPU dan Bawaslu dalam konteks kerja sama penegakan pelanggaran pemilu. Berdasarkan hasil temuan dari FGD yang dilakukan oleh Kemitraan menegaskan bahwa kedua organ ini berangkat dari persepsi yang berbeda dalam memposisikan diri atas kasus-kasus pelanggaran pemilu. Secara perundangan, KPU memiliki kewenangan memberi sanksi administrasi dan memberhentikan jajarannya jika terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu.⁷² Dalam pasal yang sama,⁷³ Bawaslu juga berwenang mengajukan rekomendasi kepada KPU atas laporan dan temuan dugaan pelanggaran pemilu. Pasal ini kemudian menjadi 'alat tembak' bagi Bawaslu/Panwaslu untuk melakukan kajian atas setiap dugaan pelanggaran pemilu baik yang dilakukan penyelenggara pemilu, peserta pemilu (partai atau calon), atau para pihak (individu/ kelompok) yang terbukti melakukan pelanggaran pemilu.
- b. Masih mengandalkan kuantitas daripada menekankan kualitas dalam penyelesaian pelanggaran pemilu. Semangat penegakan atas pelanggaran pemilu acapkali menimbulkan efek samping berupa memprioritaskan kuantitas laporan/rekomendasi daripada memprioritaskan kualitas kajian atas pelanggaran pemilu. Hal ini terjadi lantaran baik KPU, Bawaslu, ataupun Panwaslu 'tersandera' oleh aturan yang mengharuskannya menerima laporan yang masuk dari para pihak atas dugaan pelanggaran prinsip pemilu dan pelanggaran norma-norma pemilu yang lain. Misalnya, KPU tersandera Pasal 9 ayat (4) huruf b yang mengharuskannya berlaku adil bagi peserta pemilu legislatif, pemilu presiden/wakil presiden dan pemilu kepala daerah. Begitu pula Bawaslu/Panwaslu juga 'tersandera' oleh Pasal 76 huruf a dan c yang mengharuskannya untuk menindaklanjuti laporan pelanggaran pemilu dari peserta pemilu dan masyarakat. Jika dua organ ini tidak menindaklanjuti laporan masyarakat maka mereka akan menghadapi sanksi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu oleh DKPP.⁷⁴
- c. KPU dan Bawaslu/Panwaslu belum fokus pada arena pelanggaran pemilu jenis apa yang menjadi ranah garapan mereka. Dasar penindakan yang menjadi kewenangan mereka dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu masih terlalu umum. Misalnya KPU menangani pelanggaran administrasi pemilu di jajarannya, sementara Bawaslu/Panwaslu juga berwenang untuk membuat rekomendasi kepada KPU atas masalah yang sama. Untuk efektivitas dan kefokusannya dalam penindakan pelanggaran pemilu, maka perlu dipertegas kewenangan KPU dan Bawaslu/Panwaslu apakah pada aspek penindakan pelanggaran administrasi (KPU) atau pada aspek sengketa pemilu (Bawaslu/Panwaslu).
- d. Posisi kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan masih sumir. Posisi Pasal 77 ayat (1) huruf e yang mengatur Panwaslu Kabupaten/Kota untuk meneruskan laporan pelanggaran

⁷² Pasal 9 ayat 2 huruf i

⁷³ Pasal 9 ayat 2 huruf h

⁷⁴ Pasal 111 ayat 4

pemilu yang bukan kewenangannya kepada ‘instansi yang berwenang’, masih tidak jelas implikasi hukumnya. Demikian juga Pasal 75 ayat (1) huruf e yang mengatur keharusan Bawaslu Provinsi untuk meneruskan laporan pelanggaran pemilu kepada ‘instansi yang berwenang’ masih perlu dikaji ulang. Padahal realitasnya di lapangan, ketentuan tersebut tidak menghasilkan efektivitas dalam penegakan pelanggaran pemilu karena menimbulkan konflik persepsi tentang substansi pelanggaran pemilu antara pihak kepolisian, kejaksaan, dan hakim pengadilan.

4.9 Bagaimana Seharusnya Hubungan Kelembagaan KPU dengan Bawaslu?

Pertama, hubungan kelembagaan antara KPU dengan Bawaslu perlu diperkuat dengan mekanisme teknis (SOP) yang menggambarkan adanya pembagian tugas dan kewenangan dalam penegakan pelanggaran pemilu. Hal ini untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan dan tumpang tindih dalam melaksanakan fungsi pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu yang dilakukan kedua lembaga ini. Mekanisme penegakan pelanggaran pemilu (administrasi, pidana, etika penyelenggara, sengketa, dan pelanggaran lainnya) yang saat ini berjalan adalah berupa laporan dan rekomendasi Bawaslu/Panwaslu kepada KPU (Provinsi, Kabupaten/Kota) untuk menindaklanjutinya.

Namun dalam praktek di lapangan, antara KPU dan Bawaslu berbeda persepsi dan ekspektasi menyangkut sanksi yang direkomendasikan dan/atau diputuskan. Contoh kasusnya misalnya, pemberian sanksi berupa pemberhentian secara tetap oleh KPU Kabupaten Pasuruan kepada tiga belas anggota PPK karena menerima uang dan menjanjikan akan ‘menambah perolehan suara’ calon anggota legislatif dapat dipandang bagian dari sanksi *punitive* KPU kepada jajarannya. Walaupun ketiga-belas anggota PPK tersebut sudah diberhentikan oleh KPU Kabupaten Pasuruan, namun Bawaslu tetap menerima aduan, melakukan kajian, dan memberikan rekomendasi sebagai kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Dari kasus ini dapat dilihat bahwa masih adanya ‘dualisme’ tafsir mengenai apakah kasus yang sudah dijatuhkan oleh KPU masih perlu ditindaklanjuti melalui penegakan pelanggaran pemilu, terutama oleh Bawaslu/Panwaslu.

Kedua, UU Nomor 15 Tahun 2011 tidak menyebut secara eksplisit mengenai keharusan KPU dan Bawaslu dalam melakukan kajian bersama atas kasus pelanggaran pemilu. Oleh karena itu, perlu adanya ketentuan berupa pasal mengenai perlunya diadakan pelembagaan pembagian kerja yang tegas antara KPU dan Bawaslu. Misalnya KPU diberi mandat kuat untuk fokus pada pelanggaran administrasi pemilu dan dana kampanye peserta pemilu, sedangkan Bawaslu diberi mandat kuat untuk fokus pada penyelesaian pelanggaran sengketa pemilu. Kemudian ada rencana kerja operasional

yang melandasi pembagian tugas dan kewenangan antara KPU/KPUD dengan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota dalam rangka penegakan pelanggaran pemilu. Hal ini bisa dilakukan jika ada kerangka teknis (SOP) yang harus dibuat sesuai perundangan yang ada. SOP ini harus mengatur secara jelas siapa yang diberi kewenangan untuk menangani masalah pelanggaran pemilu. Misalnya KPU fokus pada pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu menangani sengketa pemilu, sedangkan pelanggaran pidana pemilu dilimpahkan ke pihak kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Ketiga, Bawaslu dan KPU masih terjebak pada aspek kuantitas daripada kualitas dalam menegakkan pelanggaran pemilu. Bawaslu bisa dikenai dakwaan pelanggaran kode etik pelanggaran pemilu jika tidak menindaklanjuti dan membuat rekomendasi kepada KPU atas masukan masyarakat mengenai pelanggaran pemilu. Sedangkan KPU juga terjebak masalah yang sama. Tindak lanjut dari KPU lebih pada aspek kuantitas daripada kualitas. KPU tidak ingin terkena pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu jika tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu.

4.10. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

DKPP telah melaksanakan fungsinya yaitu mengkaji dan memutuskan apakah seorang penyelenggara Pemilu terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Untuk pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, DKPP telah memutus sebanyak 1379 kasus pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, baik yang dilakukan oleh jajaran KPU maupun jajaran Bawaslu seluruh Indonesia⁷⁵ Oleh karena kasus pelanggaran yang diperiksa menyangkut perilaku jajaran KPU dari anggota KPPS sampai dengan anggota KPU dan jajaran Bawaslu mulai dari Pengawas Pemilu Lapangan sampai dengan anggota Bawaslu, maka dapat diduga DKPP mengalami kewalahan sehingga DKPP kemudian membentuk Tim Pemeriksa Daerah di setiap provinsi di Indonesia. TPD ini bertugas memeriksa kasus pelanggaran Kode Etik Penyelenggara di daerah masing-masing.

Dari hasil pemeriksaan, TPD akan mengajukan pertimbangan mengenai kasus pelanggaran tersebut kepada DKPP. TPD memberkan rekomendasi tetapi DKPP yang membuat keputusan. TPD beranggotakan sebanyak tiga orang yang antara lain berasal dari kalangan akademisi dan profesi lainnya. Sanksi yang dikenakan DKPP terhadap kasus pelanggaran yang terbukti dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu tiga jenis sanksi sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan sanksi yang tidak sesuai dengan UU Pemilu tersebut tetapi diambil berdasarkan pertimbangan keadilan *restoratif*.

⁷⁵ Kompas, 22 Agustus 2014.

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam merespon berbagai pengaduan, seperti kasus KPU Jawa Timur, pengaduan Sylvana seorang calon anggota DPR dari PAN, dan KPU Kabupaten Musi Banyuasin, dapat dikategorikan sebagai pelanggaran Pasal 11 huruf b Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Ketentuan huruf b tersebut berbunyi: "Dalam melaksanakan asas kepastian hukum, Penyelenggara Pemilu berkewajiban melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yurisdiksinya." Setidaknya-tidaknya dalam tiga kasus tersebut, DKPP membuat putusan yang tidak sesuai dengan yurisdiksinya sebagai institusi yang menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Berdasarkan ketentuan Pasal 112 ayat (11) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (kemudian ditegaskan kembali pada Pasal 17 Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu), DKPP dapat mengenakan sanksi bagi individu penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.

Dalam kasus KPU Jatim, selain memberikan sanksi teguran tertulis kepada Ketua KPU Jatim dan pemberhentian sementara kepada tiga anggota KPU Jatim, DKPP juga memerintahkan KPU mencabut keputusan KPU Jatim tentang Daftar Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Selain itu, DKPP juga merehabilitasi nama Khofifah Indar Parawansa, yang mengajukan gugatan terhadap putusan KPU Jatim dan mengajukan gugatan kepada DKPP. Putusan seperti ini agak aneh karena justru orang yang mengajukan gugatan yang direhabilitasi nama baiknya. Dalam kasus KPU Kabupaten Banyuasin, selain memberhentikan kelima anggota KPU Kabupaten Musi Banyuasin, DKPP juga memerintahkan KPU Kabupaten Musi Banyuasin untuk menyelenggarakan Pilkada ulang dengan memasukkan pasangan calon yang sebelumnya dinyatakan tidak memenuhi syarat menjadi peserta.

Dengan demikian, Putusan DKPP ini otomatis membatalkan Keputusan KPU Kabupaten Musi Banyuasin tentang Calon Terpilih Pilkada yang legitimasinya telah mendapatkan peneguhan dari Mahkamah Konstitusi (karena gugatan pihak yang kalah Pilkada ditolak oleh MK). Selain mengenakan sanksi teguran tertulis terhadap beberapa anggota Bawaslu yang dinilai tidak cermat dalam memberikan solusi sengketa, DKPP juga memerintahkan kepada KPU untuk menetapkan Sylvana sebagai calon anggota DPR.

Mengenaikan sanksi kepada individu penyelenggara Pemilu yang dinilai melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu merupakan yurisdiksi DKPP. Akan tetapi, membatalkan keputusan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota, memerintahkan KPU untuk membatalkan keputusan KPU dibawahnya, atau merehabilitasi nama baik penggugat tidak termasuk dalam yurisdiksi DKPP melainkan yurisdiksi Pengadilan Tata

Usaha Negara. Pertimbangan yang dinyatakan untuk mengenakan sanksi kepada tiga anggota KPU Jatim juga dapat dikategorikan sebagai di luar yurisdiksi DKPP. Ketiga anggota KPU Jatim dinilai melanggar hak konstitusional (kesempatan yang sama dalam pemerintahan) yang dimiliki oleh Khofifah Indar Parawansa dan Herman Suriadireja untuk mencalonkan diri.

Terdapat dua catatan yang dapat diberikan atas pertimbangan ini. Pertama, walaupun penilaian itu betul, maka yang berwenang menilai seorang penyelenggara negara melanggar konstitusi bukan DKPP melainkan Mahkamah Konstitusi. Dan kedua, penilaian itu sama sekali tidak benar karena menurut Pasal 28J UUD 1945, hak asasi manusia juga dapat diatur dengan undang-undang. Persyaratan menjadi calon gubernur dan wakil gubernur diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi apa yang dilakukan oleh KPU Jatim sudah sesuai dengan undang-undang. Kalau undang-undang dinilai tidak sesuai dengan UUD 1945, maka hal itu harus diajukan kepada MK. MK yang harus memutuskan apakah suatu UU bertentangan dengan UUD atau tidak, bukan DKPP. Dengan kata lain, dalam kasus KPU Jatim, DKPP tidak hanya telah mengambil alih kewenangan PTUN tetapi juga kewenangan MK.

Singkat kata, DKPP tampil sebagai: Mahkamah Konstitusi, karena membuat putusan berdasarkan penafsiran substansi konstitusi; Legislatur baru, karena membuat peraturan yang tidak ada dalam peraturan perundang-undangan; dan PTUN, karena membatalkan keputusan KPU. Apakah Putusan DKPP menyangkut pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu atau pelanggaran hak asasi manusia (hak individu mencalonkan diri dalam Pilkada)? Tampaknya Putusan DKPP menyangkut pelanggaran yang kedua, yaitu pelanggaran hak asasi manusia. Sebab Putusan DKPP mengenai Pengaduan DPP PAN tentang calon bernama Sylvania memerintahkan KPU agar menyatakan Sylvania memenuhi syarat pendidikan sebagai calon. Dengan kata lain, DKPP bertindak sebagai PTUN karena membatalkan Keputusan KPU.

Informasi yang diterima dari Bawaslu dan KPU menunjukkan bahwa jajaran KPU di daerah dan jajaran Bawaslu di daerah lebih mendengarkan DKPP daripada KPU atau Bawaslu, karena DKPP dapat memecat mereka sedangkan KPU atau Bawaslu tidak. Jajaran KPU atau jajaran Bawaslu di daerah lebih memilih konsultasi tentang pelaksanaan tugas di daerah dengan DKPP daripada KPU atau Bawaslu. Bila hal ini benar, maka tugas dan kewenangan pembinaan dan pengawasan KPU atau Bawaslu sebagai atasan jajaran KPU atau jajaran Bawaslu di daerah tidak berjalan. KPU atau Bawaslu sebagai atasan memiliki tugas dan kewenangan melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap bawahan. Tugas dan kewenangan ini tidak berjalan karena 'bawahan lebih takut kepada institusi lain daripada kepada atasan sendiri.'

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan tiga persoalan: pertama, DKPP menangani lingkup tugas yang tidak menjadi yurisdiksinya (melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu); kedua, DKPP menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu terhadap jajaran KPU di daerah (terdapat hubungan hierarkis antara KPU dengan KPU Provinsi sampai dengan KPPS) dan jajaran Bawaslu di daerah (terdapat hubungan hierarkis antara Bawaslu dengan Bawaslu Provinsi sampai dengan Pengawas Pemilu Lapangan); dan ketiga, DKPP tidak mampu menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu seluruh Indonesia (sekitar lima juta orang) sehingga harus membentuk TPD di setiap provinsi.

BAB V

Rekomendasi untuk Penguatan Badan Penyelenggara Pemilu

Di bawah ini akan dikemukakan sejumlah rekomendasi untuk penguatan Badan Penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu dalam keempat hal yang dikemukakan di atas.

5.1. Kesimpulan

UU Nomor 15 Tahun 2011 secara gamblang mengatur tugas dan kewenangan KPU dan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu. Namun dalam implementasinya, UU ini justru membuat kedua lembaga ini 'terperangkap' dengan target masing-masing. KPU cenderung terlalu berat pada masalah penyelenggaraan pemilu sementara pelanggaran pemilu selalu terjadi berulang-ulang dari pemilu ke pemilu. Sehingga muncul kesan bahwa pelanggaran pemilu sudah biasa terjadi dalam penyelenggaraan pemilu. Begitu pula dengan Bawaslu cenderung mengedepankan sebagai *watch dog* atas setiap pelanggaran penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh KPU. Kalaupun ada hubungan kelembagaan antara KPU dan Bawaslu, maka sifatnya lebih searah dari rekomendasi Bawaslu kepada KPU sebagai pihak yang harus menindaklanjuti. Aspek koordinasi antara KPU dan Bawaslu dalam implementasi UU ini masih berjalan sektoral di masing-masing lembaga penyelenggara.

Apabila ingin menghasilkan pemilu efektif, demokratis, dan berintegritas, maka janganlah berhenti pada pijakan perundangan yang sudah ada selama perundangan tersebut masih mengandung kelemahan-kelemahan dan peluang-peluang ke arah pelanggaran pemilu yang semakin kompleks pola pelanggarannya. Masalah yang masih mengemuka adalah mengenai penegakan pelanggaran administrasi, pidana, sengketa pemilu, kode etik, dan pelanggaran pemilu lainnya yang perlu didesain ulang melalui perundangan baru yang arahnya untuk penguatan dan efektivitas penyelenggara pemilu.

Model penguatan penyelenggara pemilu yang perlu dikembangkan adalah merancang KPU dan Bawaslu yang permanen dan bersifat nasional, mengingat jenis pemilu yang dilakukan di Indonesia adalah pemilu nasional dan lokal yang berlangsung reguler. Ada tiga alasan mengapa penyelenggara pemilu harus permanen. Pertama, untuk

mengakomodasi kepentingan pengelolaan pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD yang berlangsung serentak nasional yang pelaksanaannya dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Kedua, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota masih menjadi penyelenggara pemilu gubernur dan bupati/walikota, sehingga kehadirannya diharapkan tetap permanen. Ketiga, pendaftaran pemilih yang lama membutuhkan perencanaan persiapan tahapan yang panjang sehingga kehadiran penyelenggara diharapkan tetap permanen.

5.2 Rekomendasi

Penguatan pada Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU):

- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 memberi tugas dan kewenangan kepada KPU untuk menyelenggarakan semua tahapan pemilu secara kredibel. Namun demikian, KPU perlu diperkuat dengan kewenangan tambahan lain sehingga efektif dalam bertindak sebagai lembaga yang bertugas menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran pemilu. Perlu dibuat regulasi dalam desain *Omnibus* yang memberi penguatan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilu yang berwenang untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan peserta pemilu. Mengingat KPU adalah pihak yang melaksanakan, mengimplementasikan, dan membuat peraturan-peraaturan KPU berdasarkan UU Pemilu, maka secara hukum KPU berwenang melakukan penindakan terhadap pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan peserta pemilu. Skema penindakan pelanggaran administrasi pemilu ini sudah seharusnya ditangani KPU sebagai konsekuensi tugasnya menjadi penyelenggara pemilu. Terdapat tiga skema penguatan KPU yang direkomendasikan yaitu:
 - Pertama, tugas utama KPU sebagai penyelenggara pemilu nasional dan lokal yang bersifat tetap dengan kewenangan khusus untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu oleh peserta pemilu. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota perlu diberi kewenangan oleh UU Pemilu untuk membentuk Divisi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu. Pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan melalui Divisi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dibawah kendali komisioner KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Divisi ini dipimpin oleh seorang komisioner KPU yang memiliki kualifikasi/pengetahuan hukum dengan dibantu staf ahli hukum untuk memperkuat analisis hukum KPU terkait pelanggaran administratif pemilu.
 - Kedua, dalam hal peserta pemilu tidak puas dengan Keputusan Divisi Penyelesaian Pelanggaran Pemilu di tingkat KPU Kabupaten/ Kota, maka

- peserta pemilu dapat mengajukan keberatannya kepada KPU Provinsi. KPU Provinsi melakukan kajian hukum melalui Divisi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu sebelum membuat keputusan tetap, final, dan mengikat.
- Ketiga, jika peserta pemilu tidak puas terhadap Keputusan Divisi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu KPU Provinsi, maka dapat mengajukan keberatan hukum kepada KPU. KPU kemudian mengadakan kajian/analisis atas keputusan tersebut. Keputusan KPU bersifat tetap, final, dan mengikat.
 - Kewenangan *punitive* KPU dalam memberikan sanksi administratif (Pasal 8 ayat (1) huruf o) kepada jajarannya yang terbukti melakukan pelanggaran dan mengganggu tahapan pemilu perlu diperkuat. Hal ini diperlukan untuk antisipasi kasus-kasus pelanggaran administrasi yang terjadi di lingkup kerja jajaran KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Namun untuk pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan jajarannya yang melibatkan peserta pemilu, maka skema penindakan tidak lagi ditangani oleh KPU tetapi dilimpahkan ke pihak kepolisian atau kejaksaan. Sedangkan pihak Bawaslu tetap diberi kewenangan untuk memberikan rekomendasi atas dugaan pelanggaran yang dilakukan jajaran KPU dan peserta pemilu tanpa atau atas laporan masyarakat.
 - Dalam UU Pemilu perlu dirumuskan ketentuan mengenai administrasi Pemilu secara lengkap beserta jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran administrasi Pemilu. Hal ini dikemukakan karena sampai hari ini tidak jelas ketentuan yang dikategorikan sebagai ketentuan administrasi pemilu dalam UU Pemilu.
 - Penguatan KPU juga perlu dilakukan dengan membuat regulasi yang memberi kewenangan kepada KPU mengenai pengaturan dan pelaporan yang sifatnya wajib bagi partai politik dan calon atas penerimaan dan penggunaan dana kampanye pemilu. KPU perlu diberi kewenangan untuk memberikan sanksi kepada peserta pemilu dan calon yang tidak melaporkan penerimaan dan penggunaan dana kampanye peserta pemilu secara tepat waktu. Harus dibuat pasal dan ayat yang berisi konsekuensi peserta pemilu yang tidak melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, misalnya KPU berwenang membatalkan pencalonan partai dan calon di dapil mana partai dan calon yang bersangkutan menjadi kontestan pemilu. Ketentuan *punitive* ini akan mendidik partai di suatu dapil untuk menjadi peserta pemilu yang berintegritas.
 - Terkait pola rekrutmen dan SDM KPU, perlu dibuat pengaturan mengenai kualifikasi calon komisioner KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Calon haruslah orang yang memiliki latar belakang pendidikan bidang ilmu politik atau hukum disertai pengalaman di bidang kepiluan. Hal ini untuk menghasilkan calon yang teruji dan mampu menjadi penyelenggara pemilu yang berwawasan mendalam tentang aspek kepiluan. Kualifikasi ini juga diperlukan untuk memperkuat KPU dalam membentuk divisi penindakan pelanggaran pemilu (administrasi) yang diisi oleh komisioner yang

mengetahui masalah-masalah perundangan pemilu dan memiliki kecakapan dalam memahami permasalahan-permasalahan politik kepemiluan. Kualifikasi ini berlaku untuk rekrutmen komisioner KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

- Mengubah pola rekrutmen komisioner KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut: mekanisme rekrutmen komisioner KPU Kabupaten/Kota perlu diubah yang semula KPU Provinsi membentuk tim seleksi komisioner KPU di tiap Kabupaten/Kota **menjadi** KPU Provinsi membentuk Tim Seleksi hanya di tingkat Provinsi. Tim Seleksi ini bertugas menyeleksi calon-calon komisioner KPU Kabupaten/Kota. Skema mekanisme rekrutmen pada tingkat provinsi ini sebagai solusi atas berbagai kasus ketidaknetralan atau kontaminasi kepentingan politik lokal Tim Seleksi di kabupaten/kota.
- Perubahan pola rekrutmen aparat teknis operasional penyelenggara pemilu (PPK, PPS, dan KPPS) yang semula dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota menjadi rekrutmen yang tanpa melibatkan birokrasi kecamatan dan kelurahan/desa. Hal ini dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan birokrasi lokal. Skema yang diajukan adalah rekrutmen PPK, PPS, KPPS menjadi bagian dari tahapan pemilu yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang harus dibentuk seminggu setelah KPU Kabupaten/Kota dilantik. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS harus independan dan murni dari KPU Kabupaten/Kota tanpa melibatkan birokrasi kecamatan/desa. Selanjutnya, PPK, PPS, dan KPPS tersebut diberi pelatihan/bimbingan teknis oleh KPU Kabupaten/Kota atau tim khusus yang diberi kewenangan untuk penguatan kapasitas dan integritas PPK, PPS, dan KPPS berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu sesuai UU Pemilu. Perubahan mekanisme rekrutmen dimaksudkan untuk mencegah agar aparat teknis penyelenggara bebas dari kontaminasi kepentingan politik lokal (kabupaten/kota atau calon).

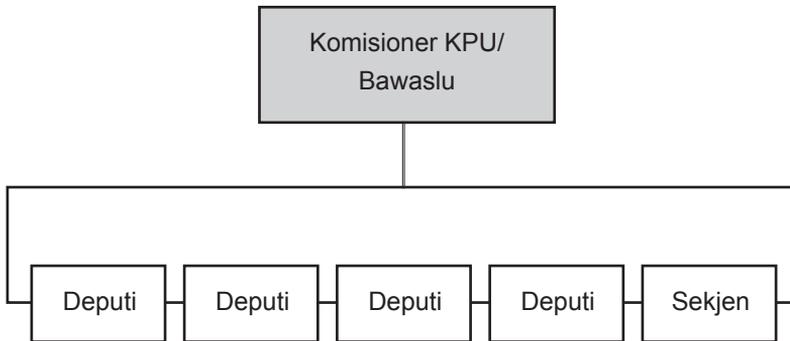
Penguatan pada Bawaslu:

- Posisi kelembagaan Bawaslu adalah pengawas penyelenggaraan pemilu yang perlu diperkuat dengan kewenangan pada penindakan pelanggaran sengketa pemilu (*electoral court*). Komisioner Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota diisi oleh komisioner yang berlatar belakang **hakim ad hoc**. Komisioner Bawaslu/Panwasli yang lain tetap berasal dari figur-figur yang menguasai, memahami dan memiliki pengalaman kepemiluan serta didukung latar belakang pendidikan hukum dan ilmu politik. Posisi kelembagaan Bawaslu perlu dipertimbangkan dalam UU Penyelenggara Pemilu untukantisipasi pemilu ke depan dan Pilkada serentak. Dalam hal ini terdapat dua model Bawaslu. Bawaslu tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota bersifat tetap (permanen) karena menjalankan fungsi sebagai pendesain dan pembuat regulasi pengawasan pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu presiden dan wakil presiden.

- Struktur kesekretariatan Bawaslu adalah tenaga pegawai tetap (organik) yang diseleksi khusus dengan mengandalkan pengalaman, keahlian hukum, dan politik kepemiluan. Kesekretariatan Bawaslu Provinsi dan Panwas Kab/Kota yang bersifat sementara diseleksi dari kalangan PNS dan dilatih secara khusus untuk menguasai administrasi penindakan pelanggaran pemilu.
- Model Bawaslu nasional yang tetap maupun Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota diberi kewenangan tambahan (*extend power*) sesuai UU Pemilu untuk melakukan penindakan pada pelanggaran sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu. Keanggotaan Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota diisi oleh komisioner yang menguasai bidang hukum kepemiluan untuk memperkuat penindakan pelanggaran pemilu, misalnya ada hakim *ad hoc* yang direkrut menjadi komisioner Bawaslu Provinsi atau Panwaslih Kab/Kota. Desain yang dikembangkan adalah Bawaslu berperan sebagai *electoral court* yang diisi oleh komisioner Bawaslu yang paham dan menguasai hukum, politik pemilu, dan mempunyai pengalaman kepemiluan yang kuat. Jika peserta pemilu tidak puas dengan keputusan yang dibuat Bawaslu dalam memutus sengketa, maka dapat diajukan keberatan ke pengadilan pemilu yang dibentuk khusus untuk menangani sengketa proses dan hasil pemilu.

Perlu diatur lebih jelas mengenai apa saja (pasal dan ayat dalam *omnibus*) cakupan pelanggaran pemilu dan sanksinya sehingga tidak menimbulkan spekulasi dalam penanganannya, yaitu antara yang dilakukan penindakannya oleh KPU dan Bawaslu. KPU perlu diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengawasi dan menjatuhkan sanksi pelanggaran administrasi pemilu dengan memperkuat divisi khusus penindakan pelanggaran administrasi dalam komisioner KPU. Divisi khusus ini diisi oleh komisioner KPU yang memiliki kualifikasi dan kompetensi dalam kajian pelanggaran administrasi pemilu dengan dibantu staf pendukung organik KPU dari kalangan sarjana hukum dan politik yang telah teruji pengalamannya.

UU Pemilu harus mengatur lebih lanjut mengenai posisi, tugas, dan kewenangan kesekretariatan KPU dan Bawaslu. Perlu ditawarkan model struktur organisasi yang jelas. Misalnya komisioner KPU dan Bawaslu ditempatkan pada hierarki atas dengan distribusi pembagian tugas atau kewenangan yang dilaksanakan oleh divisi-divisi sesuai kebutuhan KPU dan Bawaslu. Hal ini untuk solusi adanya permasalahan 'matahari kembar' dalam hubungan tugas dan kewenangan antara komisioner KPU dan Bawaslu dengan pihak kesekretariatan. Selain itu, struktur dengan hierarki komisioner KPU dan Bawaslu yang berada pada posisi atas akan lebih menghasilkan loyalitas yang solid dari kesekretariatan kepada komisioner.

Bagan 2: Model Struktur Kelembagaan KPU/Bawaslu

Dalam rekomendasi ini, struktur organisasi KPU dan Bawaslu dibuat sama, yaitu yang berada pada posisi atas adalah komisioner KPU/Bawaslu sedangkan di bawahnya terdapat sejumlah deputi seperti Deputi Operasional Pemilu, Deputi Pendidikan, Deputi Penekutan dan Pengembangan Tata Kelola Pemilu, Inspektorat Jenderal, dan Sekretaris Jenderal untuk Pelayanan Administrasi dan Keuangan. Di bawah para anggota Bawaslu dibentuk sejumlah Deputi sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangan Bawaslu. Para anggota KPU dalam Rapat Pleno KPU atau para anggota Bawaslu dalam Rapat Pleno Bawaslu bertugas membuat keputusan, peraturan, dan kebijakan, sedangkan divisi dan Sekretaris Jenderal melaksanakan apa yang diputuskan oleh Rapat Pleno.

Sekretaris Jenderal bertugas menangani tugas pelayanan administrasi dan keuangan tetapi posisi Sekretariat Jenderal sejajar dengan para deputi yang lain. Struktur organisasi yang demikian diharapkan akan menghilangkan kecenderungan ‘matahari kembar’ dalam relasi antara komisioner KPU/Bawaslu dengan Sekjen. Dalam struktur baru tersebut, Sekjen berada di bawah supervisi komisioner dan tunduk dalam kewenangan komisioner. Hal ini sesuai dengan tugas dan kewenangan Sekjen dan sekretariat yang berfungsi mendukung tugas-tugas penyelenggaraan pemilu. Perubahan ini juga harus diikuti dengan perubahan kalimat dalam UU Pemilu bahwa: “Sekjen/ Sekretariatian ‘membantu’ tugas-tugas KPU dan Bawaslu”. Kata ‘membantu’ harus dihilangkan karena memberi kesan yang tidak jelas dalam relasi tugas dan kewenangan antara KPU dan Bawaslu. Kata ‘membantu’ menimbulkan kesan setengah hati sehingga perlu diganti dengan terminologi yang lebih jelas seperti: “Deputi dan sekretariat melaksanakan apa yang diputuskan oleh Rapat Pleno KPU atau Rapat Pleno Bawaslu, dan bertanggung jawab kepada Rapat Pleno KPU atau Rapat Pleno Bawaslu.”

Seleksi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota harus dilakukan oleh Tim Seleksi yang tidak hanya memiliki pengetahuan tentang tugas dan kewenangan penyelenggaraan Pemilu tetapi juga memiliki pengalaman dalam bidang

penyelenggaraan Pemilu. Anggota Tim Seleksi sekurang-kurangnya harus memiliki kualifikasi yang sama dengan persyaratan menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sekurang-kurangnya terdapat lima persyaratan menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Pertama, memiliki kompetensi dan pengalaman dalam tata kelola pemilu. Kedua, memiliki independensi alias tidak memiliki afiliasi dengan partai politik apapun sehingga mampu membuat dan melaksanakan keputusan dan kebijakan secara imparial. Ketiga, memiliki integritas pribadi, jujur dan konsisten, taat hukum, dan tidak memiliki rekam jejak yang menunjukkan perilaku korupsi, pelanggaran hukum, manipulatif, dan perilaku tercela.

Keempat, memiliki kepemimpinan yang efektif, yaitu kemampuan untuk meyakinkan pihak lain supaya menjalankan peraturan dan kebijakan KPU dan kemampuan untuk menolak rayuan, godaan, penyuapan, dan tekanan dari pihak manapun untuk bertindak menyimpang dari peraturan perundang-undangan dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Dan kelima, sehat secara jasmani dan rohani untuk dapat melaksanakan tugas dan kewenangan KPU yang berat dan penuh waktu. Pembentukan Tim Seleksi untuk anggota KPU dan Bawaslu berada pada lingkup kewenangan presiden, sedangkan pembentukan Tim Seleksi dan pengawasannya, untuk keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, berada pada KPU. Tim Seleksi anggota KPU dan Bawaslu menyerahkan daftar calon sebanyak dua kali posisi yang harus diisi berdasarkan nomor urut. Oleh karena UUD 1945 mengharuskan KPU bersifat mandiri/independen, maka calon yang diajukan oleh Presiden kepada DPR hanya sebanyak jumlah anggota KPU, yaitu calon nomor urut 1 sampai dengan 7. Setelah melakukan uji kelayakan dan kepatutan, DPR tidak melakukan pemilihan melainkan melakukan konfirmasi: setuju atau tidak setuju terhadap masing-masing calon yang diajukan oleh Presiden. Apabila DPR tidak menyetujui seorang calon, maka presiden mengajukan calon pengganti dari nomor urut berikutnya. KPU bertanggung jawab penuh tidak hanya dalam membentuk Tim Seleksi yang tepat tetapi juga menjamin keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terpilih memenuhi kelima persyaratan tersebut.

Keanggotaan KPU harus sudah terpilih dan dilantik dua tahun sebelum Pemilu berikutnya, keanggotaan KPU Provinsi harus sudah terpilih dan dilantik paling lambat enam bulan setelah KPU dilantik (18 bulan sebelum Pemilu berikutnya), dan KPU Kabupaten/Kota harus sudah terpilih dan dilantik paling lambat enam bulan setelah KPU Provinsi dilantik (setahun sebelum Pemilu berikutnya). Pembentukan dan pelantikan keanggotaan KPU Provinsi harus serentak pada hari yang sama seluruh Indonesia di Jakarta dan pembentukan dan pelantikan keanggotaan KPU Kabupaten/Kota harus serentak pada hari yang sama seluruh Indonesia di ibukota provinsi masing-masing. Ketika dilantik, KPU harus sudah menetapkan apa yang harus dijalankan oleh KPU

Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian, masa jabatan anggota KPU Provinsi seluruh Indonesia akan sama, dan masa jabatan anggota KPU Kabupaten/Kota seluruh Indonesia juga sama. Demi kesinambungan institusi penyelenggara Pemilu, maka diusulkan agar dua anggota lama perlu diusulkan kembali pada pembentukan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berikutnya.

Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS berada di tangan KPU Kabupaten/Kota atas nama KPU. Salah satu syarat menjadi anggota PPK, PPS, dan KPPS adalah memiliki Sertifikat telah mengikuti Pendidikan Politik tentang Pemilu, Demokrasi, dan Kebangsaan dengan hasil lulus. Pendidikan Politik seperti ini perlu diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri bekerja sama dengan pendidikan tinggi di berbagai daerah.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) diusulkan agar hanya berwenang menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu terhadap anggota dan pegawai KPU dan terhadap anggota dan pegawai Bawaslu tingkat nasional. DKPP tidak lagi memiliki kewenangan menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu terhadap KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS karena dua alasan. Pertama, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS merupakan bawahan (terdapat hubungan hirarkis) KPU. Sehingga pembinaan dan pengawasan atas perilaku bawahan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus berada pada KPU atau Bawaslu sebagai atasan.

Oleh karena itu, KPU harus membentuk Majelis Kehormatan KPU untuk menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu untuk dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu oleh anggota dan pegawai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi juga harus membentuk Majelis Kehormatan KPU untuk menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu untuk dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS. Dan kedua, DKPP tidak akan mampu menegakkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu secara efektif terhadap sekitar 5 juta personel KPU.

Daftar Pustaka

Diamond, Larry; Juan J. Linz; Seymour Martin Lipset. Democracy in Developing Countries. 1988. Boulder, Colorado ; Lynne Reinner

Kep. KPU No. 477 / Kpts/KPU/ Tahun 2014 per tanggal 13 Juni 2014

Kompas, Edisi 22 Agustus 2014

Spinelli, Antonio. 2011. Strategic Planning for Effective Electoral Management. Washington. IFES.

Surbakti, Ramlan; Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari. 2011. Menjaga Integritas dan Penghitungan Suara. Jakarta. Kemitraan.

Wall, Alan., et al. 2006. Electoral Management Design : The International IDEA Handbook. Stockholm. International IDEA.

Electoral Management Body, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02q/default> ; Wall, Allan et al. Electoral Management Design : The International IDEA Handbook. Stockholm. International IDEA. 2006. Hal. 7-8.

Internet

<http://www.kpu.go.id/index.php/pages/index/MzYw>

<http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/5/Tugas-dan-Kewenangan>

<http://www.rumahpemilu.org/in/read/3351/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia>

<http://www.rumahpemilu.org/in/read/833/Mengurai-Konflik-KPU-Bawaslu-oleh-Titi-Anggraini>

http://kepuustakaan.presiden.pnri.go.id/election/directory/election_organizer/?box=detail&id=2&from_box=list&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&activation_status=



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jln. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA
Telp. +62-21-7279-9566
Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>