

DISERTASI

**PENGUATAN KELEMBAGAAN KOMISI PEMILIHAN UMUM
DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG BERKUALITAS**

***STRENGTHENING OF GENERAL ELECTION COMMISSION IN REALIZING
THE QUALITY OF GENERAL ELECTION***



**ROSA MUHAMMAD THAMRIN PAYAPO
PO400314001**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2018**



Optimization Software:
www.balesio.com

DISERTASI

**PENGUATAN KELEMBAGAAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM
MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG BERKUALITAS**

Disusun dan diajukan:

ROSA MUHAMMAD THAMRIN PAYAPO
P0400314001

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
pada Tanggal 21 Desember 2018
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
Promotor


Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
Ko-Promotor


Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Wati Riza, S.H., M.Si.


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah hingga penulis dapat merampungkan penyusunan Disertasi dengan judul “PENGUATAN KELEMBAGAAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG BERKUALITAS”. Disertasi ini disusun menjadi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Unhas.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Disertasi ini masih terdapat kelemahan yang perlu diperkuat dan kekurangan yang perlu dilengkapi. Karena itu, dengan rendah hati penulis mengharapkan masukan, koreksi dan saran untuk memperkuat kelemahan dan melengkapi kekurangan tersebut.

Dengan tersusunnya Disertasi ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Yth. **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H.** selaku Ketua Tim Promotor, Yth. **Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H.** selaku Anggota Tim Promotor, dan **Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H.** selaku Anggota Tim Promotor, yang berkenan memberi bimbingan, arahan dan masukan bagi tersusunnya Disertasi yang layak untuk disajikan. Penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Yth. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.** sebagai Rektor Universitas Hasanuddin, Makassar;

2. Yth. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.** sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Yth. **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.H.** sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar;
4. Tak lupa juga kepada seluruh dosen penguji dan penilai, yang amat terpelajar **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar,SH.,M.H,** yang amat terpelajar **Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H.,M.H,** yang amat terpelajar **Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H.,M.H.** dan yang amat terpelajar **Prof. Dr. Achmad Ruslan,S.H.,M.H,** yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, masukan serta saran yang sangat berguna dari seminar proposal penelitian sampai pada penyusunan disertasi ini hingga selesai.
5. Ibunda tercinta **Maimuna Refialy (Alm)** yang selalu mendoakan Penulis dan selalu mencurahkan kasih sayangnya semasa masih hidup sehingga penulis dapat meniti karier atas doa seorang ibu. Semoga seluruh kebajikan yang ibu tanamkan kepada anak-anakmu kelak mendapatkan pahala oleh Allah. Untuk itu anakmu ini mengucapkan terimakasih atas kasih sayang.
6. Ayahanda **Achmad Payapo (Alm)** yang telah mencurahkan sebagian besar hidupnya kepada Penulis engkau merupakan inspirator dikala pikaran menjadi buntu, engkau laksana obor dikegelapan malam . Terima kasih ayah atas kasih sayangmu. . serta pada kedua tanganmulah Aku dapat menggapai cita-cita yang merupakan kebanggaan keluarga

7. Yang sangat dicintai isteri **Raden Ajeng Tresna Kurniawati (alm)** yang penuh perhatian pada suaminya, kesuskesan meniti karier dan pendidikan pasca sarjana S2 dan S3 tidak terlepas dari dukungan Isteriku tercinta, dengan kelembutanmu sebagai seorang ibu telah memberikan motivasi kepada penulis walaupun terakhir dalam kondisi sakit dan terbaring ditempat tidurpun engkau tetap dan selalu memberikan semangat pada suamimu dan ketiga anak-anakmu. Terima kasih Isteriku tercinta walaupun engkau telah tiada tapi semangatmu tetap hidup dalam hati penulis dan anak anak.
8. Ketiga anak-anakku **Adwin Hakim Wali UI'haq Payapo (awin), Nonita Lesiela Wali UI'haq Payapo (vita) dan Choiril Alam Wali UI'haq Payapo (oril)** yang telah tiada. memberikan semangat pada ayahnya walaupun ibunya telah tiada. Dan selalu memberi doa, hingga memasuki masa penyelesaian perkuliahan;
9. Semua pihak yang telah membantu kegiatan penelitian; atas perhatian, perkenan dan bantuan yang telah diberikan hingga tersusunnya Disertasi ini.

Dengan memperhatikan dan mengikuti bimbingan, arahan dan perbaikan dari Tim Promotor, penulis berharap Disertasi ini dapat segera disajikan dalam Promosi Doktor

Makassar, Desember 2018



ABSTRAK

Rosa Muhammad Thamrin Payapo, P0400314001. *Penguatan Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Berkualitas.* (dibimbing oleh **Abdul Razak, Marthen Arie, dan Zulkifli Aspan**).

Penelitian ini bertujuan mengetahui mekanisme pengisian jabatan anggota KPU dalam kaitannya dengan penguatan kelembagaan, tatanan kewenangan KPU dalam mendukung penguatan lembaga, dan konsep ideal penguatan kelembagaan pemilihan umum dalam mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas.

Penelitian ini dilakukan di Kantor KPU Pusat RI, Kantor KPU Propinsi Papua Barat dan Kantor KPU Kabupaten yang ada di Papua Barat. Tipe penelitian hukum yuridis normatif, bahan hukum yang dianalisis berupa Peraturan Perundang-undangan dan isu hukum yang berhubungan dengan pemilihan umum dan KPU. Tehnik pengumpulan data melalui wawancara dan studi dokumentasi dengan analisis data secara deskriptif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa (1) pengisian jabatan anggota KPU melalui seleksi yang dilakukan dengan pengumuman secara resmi dengan mencantumkan persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan kepada peserta seleksi yang memenuhi kualifikasi melalui proses kompetisi secara terbuka. (2) Kewenangan KPU dalam mendukung penguatan lembaga diwujudkan dengan merancang KPU yang permanen dan bersifat nasional dengan kewenangan khusus pada pengelolaan anggaran serta penguatan kewenangan regulasi KPU. (3) Konsep ideal penguatan kelembagaan penyelenggaraan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum adalah dengan penguatan sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana serta kewenangan regulasi. Penulis memberikan saran yaitu (1) pengisian jabatan anggota harus dilakukan secara transparan, mandiri dan profesional termasuk dalam pembentukan tim seleksi anggota KPU. (2) perlunya pembentukan pengadilan pemilu yang terintegrasi dalam menangani sengketa proses pemilu (3) perlunya penguatan pada unsur SDM, sarana prasarana, anggaran dan kewenangan regulasi KPU untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas.

Kata Kunci : **Pemilihan Umum, KPU dan Kewenangan.**



ABSTRACT

Rosa Muhammad Thamrin Payapo, P0400314001. *Strengthening of General Election Commission in Realizing the Quality of General Elections*, supervised by **Abdul Razak**, **Marthen Arie**, and **Zulkifli Aspan**, as Promotor and Co-Promotor respectively.

This study aims (1) to determine the mechanism for filling the positions of General Election Commission (KPU) members in relation to strengthen the KPU as institution and to authorize the KPU's order in supporting the institutional strengthening; and (2) the ideal concept of strengthening electoral institutions in realizing quality elections.

This research was conducted at the Central Office of the Indonesian General Election Commission, KPU Office at West Papua Province, and KPU Regency Office in West Papua. Type of the research was normative juridical law research to analyze some legislation and legal issues relating to general elections and KPU. The data were collected through interviews and documentation studies. The data were analyzed qualitatively.

The results of the study show that (1) the filling positions of KPU members through selection conducted with an official announcement by attaching the requirements needed for selection participants who meet the qualifications through the competition process openly. (2) The authority of the KPU in supporting institutional strengthening is to design a permanent and national KPU with special authority on budget management and strengthening KPU's regulatory authority. (3) The ideal concept of institutional strengthening in holding general elections by the General Election Commission is to strengthen human resources, budgets, facilities and infrastructure, as well aa regulatory authority.

Keywords: General Elections, KPU, and Authority.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
ABSTRAK INDONESIA	iii
ABSTRAK INGGRIS	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	16
1. Manfaat Teoritis	16
2. Manfaat Praktis	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **17**

A. Kerangka Teori	17
1. Teori Kelembagaan Negara	17
2. Teori Pengisian Jabatan.....	28
3. Teori Kewenangan	36
4. Teori Keadilan	42
5. Teori Peran	51
B. Kerangka Konseptual	55
1. Konsep Negara Hukum	55
2. Konsep Demokrasi	74
3. Pemilihan Umum	92
4. Komisi Pemilihan Umum	109
1) Pengertian Komisi Pemilihan Umum.....	109
2) Produk Hukum Komisi Pemilihan Umum	112
3) Kesekretariatan Komisi Pemilihan Umum.....	121
4) Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum.....	134

5) Rekrutmen Komisi Pemilihan Umum	143
5. Pelanggaran Pemilihan Umum.....	146
1) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum	150
2) Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.....	152
a. Kewenangan dalam Penyelesaian Pelanggaran administrasi Pemilu	155
b. Objek Pelanggaran administrasi Pemilu.....	157
c. Temuan dan laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM.	158
3) Sengketa Pemilihan Umum	182
a. Penyelesaian Sengketa.....	183
b. Penyelesaian Sengketa Pemilu Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.	184
c. Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.	186
d. Majelis Khusus Tata Usaha Negara Pemilu	187
4) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum	187
5) Tindak Pidana Pemilihan Umum.....	189
6. Sentra penegakan hukum terpadu (GAKKUMDU)	193
C. Defenisi Operasional	193
D. Bagan Kerangka Pikir	196
BAB III METODE PENELITIAN	197
A. Lokasi Penelitian	197
B. Tipe Penelitian.....	197
C. Pendekatan Penelitian.....	198
D. Bahan Hukum Penelitian	199
E. Analisis Bahan Hukum	200
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	202
anisme pengisian Jabatan Anggota KPU Dalam Kaitannya	
an Penguatan Kelembagaan	202
ersyaratan anggota Komisi Pemilihan Umum	204



2. Tahapan Seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum.....	207
3. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum..	221
B. Tata n Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Mendukung Penguatan Lembaga Untuk Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Berkualitas.....	261
1. Sumber Kewenangan.....	261
2. Sifat Kewenangan	269
3. Penataan KPU Sebagai Lembaga Negara Yang Mandiri.....	272
4. Model Penguatan Kelembagaan KPU.....	275
5. Pengadilan Pemilu di Beberapa Negara..	298
C. Konsep Ideal Penguatan Kelembagaan KPU Pasca Lahirnya UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.....	306
1. Kewenangan KPU.....	306
2. Kualitas Keanggotaan KPU.....	319
3. Ketersediaan Anggaran, Sarana dan Prasarana KPU	324
4. Sistem	334
a) Pengadilan Pemilu.....	334
1) Urgensi Pembentukan Pengadilan Khusus	334
2) Pengadilan Khusus Pemilu di Beberapa Negara	343
3) Relevansi Perbandingan Pengadilan Khusus Pemilu untuk Diterapkan Menjadi Desain Pengadilan Khusus Pilkada di Indonesia.....	349
b) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	354

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	358
B. Saran.....	359

DAFTAR PUSTAKA	360
-----------------------------	-----

R INTERNET	367
-------------------------	-----



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi pada mulanya merupakan satu gagasan tentang pola kehidupan yang muncul sebagai reaksi terhadap kenyataan sosial politik yang tidak manusiawi di tengah-tengah masyarakat. Reaksi tersebut tentu datang dari orang-orang yang berpikir idealis dan bijaksana. Ada tiga nilai ideal yang mendukung demokrasi sebagai satu gagasan kehidupan yaitu kemerdekaan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Dalam kenyataan hidup, ide tersebut direalisasikan melalui perwujudan simbol-simbol dan hakekat dari nilai-nilai dasar demokrasi sungguh-sungguh mewakili atau diangkat dari kenyataan hidup yang sepadan dengan nilai-nilai itu sendiri.¹

Sejalan dengan makin menduniannya demokrasi, pemikiran tentang demokrasi pun semakin berkembang, tapi pada umumnya pemikiran itu berintikan tentang kekuasaan dalam Negara. Dalam Negara demokrasi, rakyatlah yang memiliki dan mengendalikan kekuasaan dan kekuasaan itu dijalankan untuk kepentingan rakyat. Abraham Lincoln pernah mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Salah satu wujud dari demokrasi adalah pemilihan umum untuk pemimpin dalam suatu negara dengan melibatkan partisipasi

Sanit. 1985. *Perwakilan Politik Indonesia*, Yogyakarta: CV. Rajawali. Hal 83



masyarakat yang telah memenuhi syarat untuk menentukan pemimpinnya. Atau dengan kata lain, dalam menentukan pemimpin suatu negara kedaulatan benar-benar ditangan rakyat. hal ini hanya terdapat pada negara-negara yang menganut paham demokrasi.

Wujud dari demokrasi adalah pemilihan umum yang dilaksanakan untuk memilih pemimpin bangsa dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan haknya untuk memilih pemimpin yang disukai oleh rakyat. Hal ini menunjukkan dalam pemilihan umum, kedaulatan benar-benar ditangan rakyat dalam arti rakyatlah yang berhak menentukan pemimpin untuk memimpin dirinya dalam kurung waktu yang telah ditentukan sesuai dengan konstitusi suatu Negara.

Ketentuan mengenai pemilihan umum di Indonesia diatur dalam Pasal 22 E Undang-Undang Dasar (UUD) NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pemilihan umum dilakukan dengan berpedoman pada



asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil atau yang dikenal dengan istilah LUBER dan JURDIL. Pemilihan umum dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Hakikatnya, pemilihan umum berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Eksistensi kelembagaan pemilihan umum sudah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yang selalu dipersoalkan dalam praktek kehidupan ketatanegaraan, yaitu mengenai ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, di mana demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta pemilihan umum merupakan cerminan dari pada demokrasi. Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu *pertama*: memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua*: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan *ketiga*: untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.²

Suatu pemerintahan dapat disebut demokratis apabila pemerintahan tersebut dapat memberikan kesempatan konstitusional

atur bagi persaingan damai untuk memperoleh kekuasaan politik



Optimization Software:
www.balesio.com

2. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN-FHUI. Hal. 330

dari berbagai kelompok yang berbeda, tanpa menyisihkan bagian penting dari penduduk manapun dengan kekerasan. Rezim-rezim demokratis dibedakan oleh kekerasan, legalitas, dan legitimasi berbagai organisasi dan himpunan yang relatif bebas dalam hubungannya dengan pemerintah dan dengan dirinya satu sama lain. Salah satu hal penting untuk memenuhi prasyarat tersebut diatas yaitu dengan melaksanakan pemilihan umum, karena pemilihan umum yang merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi.

Selain itu, Pemilu juga merupakan perwujudan dan erat kaitannya dengan hak asasi manusia, khususnya hak sipil politik (Sipol),³ salah satu dokumen dasar (*bill of human rights*) dalam bidang hak-hak asasi manusia, bersanding dengan hak Ekosob.⁴ Dengan diaturnya pemilihan umum, mulai dari asas, tujuan, peserta dan pelaksana pemilihan umum di dalam UUD 1945, maka secara konstitusional pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia menjadi semakin tegas dalam rangka menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dan jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi yang mengatur pembagian kekuasaan yang lebih tegas dengan membangun sistem *checks and balances*.

Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang



³ No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) atau Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

⁴ No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) atau Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi itu.⁵ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dan suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah.

Pemilihan umum selain sebagai sarana untuk memberikan legitimasi kepada mereka yang akan menjabat dalam pemerintahan, juga berfungsi sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pemilihan umum menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

Dengan demikian, pemilihan umum merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional di Indonesia yang melibatkan seluruh warga negara dalam menentukan pilihan terkait dengan pejabat yang akan melaksanakan urusan pemerintahan. Meskipun, tujuan utama dilaksanakannya pemilihan umum adalah mewujudkan tatanan negara yang demokratis dan berdaulat. Untuk mewujudkan hal dimaksud, pemilihan umum dilaksanakan dengan sukacita dengan tolok ukur tidak

permasalahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun

rorudin Mashad. 1999. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde*. Jakarta: Pustaka Cidesindo. Hal. 1



penyelesaian termasuk permasalahan yang muncul selama proses pelaksanaannya. Kata kunci adalah pelaksanaan pemilu yang dikehendaki adalah pemilu yang damai, tentram dan hasil yang diperoleh dapat diterima oleh semua pihak.

Dalam pelaksanaannya masih terdapat serangkaian permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Hal ini terjadi akibat dari ketidaksiapan penyelenggara pemilihan umum, para kontestan, dan pemilih dalam pemilu itu sendiri. Masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum beragam bentuknya. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa sengketa dalam pemilu dapat berbentuk Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu.

Beragamnya jenis sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum, tentunya membutuhkan aparat yang berbeda pula dalam penanganannya. Dapat dikatakan, bahwa sistem yang ada saat ini dalam hal penanganan tindak pidana pemilukada, masih sangat belum memadai. Keberagaman jenis sengketa yang mungkin muncul dapat menyebabkan terjadinya benturan kewenangan antara aparat yang menangani sengketa dalam pemilukada.

esiapan aparat penyelenggara dalam melaksanakan rangkaian pemilihan umum tidak hanya bergantung pada seberapa banyak



personil yang dimiliki untuk dapat melaksanakan seluruh tahapan pemilihan umum. Faktor yang tidak kalah pentingnya adalah berkaitan dengan seberapa mampukah suatu lembaga melaksanakan rangkaian tahapan pemilihan umum secara mandiri, bebas dan bertanggung jawab. Adanya tendensi-tendensi yang mungkin saja melemahkan penyelenggaraan pemilihan umum dalam melaksanakan tahapan pemilu harus diantisipasi melalui penguatan lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) merupakan salah satu penyelenggara pemilihan umum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidak ditentukan oleh UUD 1945 melainkan oleh undang-undang tentang Pemilu.

Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sejajar dengan lembaga-lembaga lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang. Akan tetapi, karena keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebut tegas dalam Pasal 22 E UUD 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, mau tidak mau menjadi penting artinya, dan

keadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD



Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dikatakan penting secara konstitusional atau lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance*, terlepas dari apakah ia diatur eskplisit atau tidak dalam UUD.⁶ Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, ditegaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu lembaga yang keberadaanya bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen) yang derajat kelembagaannya sama dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk dengan undang-undang. Mengapa harus independen? Jawabannya jelas, karena penyelenggara pemilu harus bersifat netral dan tidak memihak. Komisi Pemilihan umum tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum.⁷

Untuk menjaga independensi KPU maka perlu ada 4 hal yang sangat mendasar mempengaruhi independensi dan kemandirian KPU yaitu, pertama SDM yang tersedia mulai dari Komisioner maupun pegawai sekretariat KPU, kedua kewenangan membuat regulasi ketiga sarana dan prasarana yang tersedia dan keempat sumber pembiayaan termasuk di dalamnya politik anggaran.

Independensi tidak sekedar bermakna “merdeka, bebas, imparial, atau tidak memihak” dengan individu, kelompok atau organisasi



⁶ Syarif Asyrafy Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Orde Baru*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 200-201.
⁷ Syarif Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II*. Op.Cit., Hal. 185.

kepentingan apapun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi.

Independensi bermakna pula sebagai kekuatan/*power*, paradigma, etika, dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, untuk masa sekarang dan akan datang. Independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen meliputi tiga hal, yaitu independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal. Independensi institusional atau struktural adalah KPU bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi subordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun. Independensi fungsional dimaksudkan bahwa Komisi Pemilihan Umum tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan Pemilu, dan independensi personal adalah bahwa seseorang yang menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum adalah personal yang imparial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.⁸ serta profesionalisme dalam melaksanakan tugasnya.

Pentingnya kemandirian penyelenggara pemilu merupakan suatu syarat mutlak dalam mewujudkan demokrasi. Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang memiliki kedudukan sangat penting haruslah diberikan kewenangan penuh, termasuk kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam rangkaian tahapan

Pemilu umum. Potensi hadirnya berbagai pelanggaran dalam rangkaian

Arman Marzuki, *Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 15 No. 3, edisi Juli 2008. Hal. 399



tahapan pemilihan umum seharusnya sudah mampu diantisipasi mengingat bahwa pemilihan umum telah dilakukan berulang kali di negara ini. Penguatan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum merupakan suatu kunci utama dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokratis.

Untuk menjaga kemandirian Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam melaksanakan tugasnya, Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 menentukan, bahwa untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota antara lain; tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik. Ketentuan ini juga dimasukkan ke dalam setiap Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa syarat untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota antara lain adalah tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan.

Ketentuan syarat tersebut mengalami perubahan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam Pasal 11 huruf i diatur bahwa syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota antara lain adalah

menyatakan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha



Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon. Demikian juga Pasal 85 huruf i yang mengatur mengenai syarat menjadi anggota Bawaslu.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberi kemudahan bagi anggota partai politik untuk menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum, dikarenakan syarat menjadi anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota tidak lagi diperuntukkan bagi mereka yang tidak pernah menjadi anggota partai ataupun pernah menjadi anggota partai, namun telah berhenti terhitung sejak 5 (lima) tahun sebelum mendaftarkan diri sebagai anggota KPU.

Selain yang berkaitan dengan keanggotaan, salah satu faktor yang juga melemahkan KPU adalah terkait mengenai keberlakuan produk hukum KPU yang selalu menuai pro-kontra oleh para pihak yang menjadi peserta pemilu. Tidak dipatuhinya peraturan KPU sebagai instrumen penyelenggaraan pemilihan umum sangat mengganggu jalannya pemilihan umum mengingat bahwa tahapan pemilihan umum merupakan rangkaian kegiatan yang disusun secara sistematis dengan alur waktu yang singkat.

Dalam hal seleksi anggota KPU, sebelum berlakunya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah berlaku UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Ada beberapa perbedaan dari kedua UU Pemilu tersebut yaitu, pada UU No.15 tahun 2011, tim seleksi ditentukan oleh KPU Provinsi tanpa melalui proses

pen dengan jelas. Sedangkan setelah berlakunya Undang-Undang tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tim seleksi ditentukan oleh



Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia yang dilakukan melalui Pengumuman terbuka. Walaupun demikian, masih memiliki kelemahan karena Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia tidak mengetahui secara pasti karakteristik/kondisi setiap daerah atau Kabupaten. Di samping itu, terdapat personal tim seleksi yang diangkat berasal dari daerah lain dan bukan berasal daerah yang diseleksi anggota Komisi pemilihan umumnya.

Selain itu, permasalahan yang lain yang muncul adanya intervensi yang mengatasnamakan golongan atau organisasi tertentu dalam rekrutmen tim seleksi walaupun hal ini sulit dibuktikan tapi sering kali dalam seleksi anggota KPU terutama di tingkat daerah selalu dihubungkan dengan golongan atau organisasi-organisasi tertentu termasuk di dalamnya yang mengatasnamakan partai politik. Munculnya permasalahan dalam rekrutmen tim seleksi juga dipengaruhi oleh paradigma yang selama ini berkembang dalam dunia politik khususnya yang berkecimpung dalam demokrasi pada saat diselenggarakan pemilihan umum.

Pelemahan kelembagaan KPU lebih mengarah pada Komisioner sebagai faktor utama sedangkan sekretariat sebagai pelengkap. Walaupun demikian sekretariat merupakan fasilitasi teknis administrasi pemilu sehingga pegawai yang bekerja pada sekretariat KPU harus

sai ilmu kepemiluan dan manajemen tata kelola pemilu disamping integritas.



Untuk memilih Komisioner yang memiliki integritas, tidak terlepas dari tim seleksi yang dibentuk perlu diseleksi untuk mendapatkan suatu tim yang memiliki kompetensi dan integritas yang benar-benar sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini sangat penting karena jika mengharapkan hasil yang baik dimulai dari proses yang baik pula. Jika tim seleksi yang dibentuk berupa pengangkatan dan tidak dilakukan seleksi, kita akan terjebak dengan permainan mafia politik yang memperlemah KPU. Apalagi tim seleksi yang diangkat berdasarkan titipan.

Untuk itu, tim seleksi yang dibentuk melalui proses rekrutmen yang benar yaitu, mulai dari pengumuman, seleksi administrasi, seleksi tertulis, asesmen psikologi dan pengumuman untuk mendapatkan tanggapan masyarakat. Hal ini tidak dilakukan karena tidak diatur dalam undang-undang sehingga tim seleksi dibentuk berdasarkan pengangkatan dengan sistem pengumuman terbuka yang hasilnya “sangat subyektif” dalam penetapan Tim seleksi. Hal ini menyebabkan tim seleksi yang dibentuk kompetensinya rendah termasuk pengetahuan tentang pemilu sangat kurang, bahkan pengetahuan calon anggota KPU melebihi tim seleksinya karena diantara calon yang mendaftar menjadi KPU ada yang berasal dari Petahana atau calon dari penyelenggara yang lain seperti mantan anggota Bawaslu yang mencalonkan diri menjadi

anggota KPU. Di samping sumberdaya manusia, regulasi yang



mengatur tentang penyelenggara pemilu sering berubah sejalan dengan setiap kali pelaksanaan pemilihan umum.

Perubahan regulasi diharapkan terjadi perbaikan dalam rangka penguatan kelembagaan KPU namun kenyataannya setelah ditetapkan undang-undang nomor 7 tahun 2017 masih menyisihkan persoalan terkait dengan penguatan kelembagaan, termasuk di dalamnya rekrutmen anggota KPU mulai dari proses seleksi hingga terbentuknya komisioner yang diharapkan sebagai garda terdepan dalam penegakan demokrasi. Dengan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum yang semakin profesional dan mempunyai integritas yang tinggi akan menghasilkan pemimpin yang berintegritas tinggi pula. Dalam arti setiap pemilihan umum, semua pihak yang bersentuhan dengan Komisi Pemilihan Umum termasuk peserta pemilu dapat menerima hasil pemilu karena yakin Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan tugasnya sangat profesional.



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah yang telah penulis paparkan, maka rumusan masalah dalam penulisan disertasi ini adalah:

1. Apakah dengan mekanisme pengisian jabatan anggota Komisi Pemilihan Umum dalam kaitannya dengan penguatan kelembagaan dapat mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas?
2. Apakah tatanan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam mendukung penguatan lembaga dapat mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas?
3. Bagaimanakah Konsep ideal penguatan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum dalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan disertasi ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengisian jabatan anggota Komisi Pemilihan Umum dapat mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas.
2. Untuk mengetahui dan memahami tatanan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam mendukung penguatan lembaga untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas.



Untuk merumuskan konsep ideal penguatan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum dalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

manfaat teoretis yang ingin di capai dalam penulisan karya ilmiah ini adalah untuk merumuskan mekanisme pengisian jabatan yang ideal pada lembaga komisi pemilihan umum, yang dapat menciptakan terjadinya penguatan kelembagaan guna mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas dan berkeadilan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat dalam rangka perbaikan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum, mengingat bahwa undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu sering mengalami perubahan setiap akan dilaksanakannya pemilihan umum.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penulisan karya ilmiah ini adalah:

- a. Sebagai bahan perbandingan atau bahan bacaan dalam berbagai penelitian yang membahas mengenai hukum pemilu di Indonesia;



b. Menjadi sumber wawasan teori dan praktik bagi para penyelenggara pemilu dalam upaya melakukan perbaikan kelembagaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tahapan pemilu;



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Teori Kelembagaan Negara

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah perubahan konstitusional dalam bentuk Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat perubahan. Perubahan tersebut cukup besar baik dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. Dari segi kuantitas saja sudah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan mengalami perubahan secara besar-besaran walaupun nama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap dipertahankan.⁹

Dilihat dari segi kualitasnya, perubahan dapat dilihat dari paradigma pemikiran atau pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945. Setelah mengalami empat kali perubahan itu benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Bahkan, dalam pasal II aturan tambahan perubahan keempat UUD 1945 ditegaskan “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal”.

⁹ Asshiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT. Bhuana Populer. Hal. 454.



Dengan demikian, jelaslah bahwa sejak tanggal 10 Agustus 2002, status penjelasan UUD 1945 yang selama ini dijadikan lampiran tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, tidak lagi diakui sebagai bagian dari naskah UUD. Jikapun isi penjelasan itu dibandingkan dengan isi UUD 1945 setelah empat kali berubah, jelas satu sama lain sudah tidak lagi bersesuaian, karena pokok pikiran yang terkandung di dalam keempat naskah perubahan itu sama sekali berbeda dari apa yang tercantum dalam penjelasan UUD 1945 tersebut.¹⁰

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 meliputi berbagai aktivitas, mulai dari konsolidasi norma hukum hingga praktiknya, serta melibatkan segenap komponen bangsa, baik penyelenggara negara maupun warga negara. Hal ini terkait dengan fungsi konstitusi yang tidak hanya sekedar mengatur masalah politik dan kelembagaan negara.

UUD 1945 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Isinya mencakup dasar-dasar normative yang berfungsi sebagai sarana pengendali terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat, serta sarana perekayasaan ke arah cita-cita kolektif bangsa.

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada

menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan.

, Hal. 454-455.



Karena itu, menurut William G. Andrews," *Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. power proscribe and procedures prescribed.*" Kekuasaan melarang dan prosedur yang ditentukan. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu *Pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan *Kedua*, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya. Karena itu, biasanya sisi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal ini dapat dimengerti karena, kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara, berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya, serta pemilihan penyelenggaraan negara dalam bentuk hubungan antar lembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

dalam UUD 1945, dari 21 bab yang ada, terdapat 11 bab yang di
a mengatur tentang lembaga negara. Namun, pengaturan tentang



lembaga negara tersebut memiliki perbedaan substansi yang diatur. Ada lembaga negara yang diatur secara lengkap mulai dari cara pemilihan, tugas dan wewenangnya, hubungannya dengan lembaga negara lain, hingga cara pemberhentian pejabatnya. Namun, ada pula lembaga negara yang keberadaannya ditentukan secara umum melaksanakan fungsi tertentu tanpa menentukan nama lembaga tersebut, seperti komisi pemilihan umum dan bank sentral.¹¹

Lembaga negara bukan konsep yang secara termonologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminology bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),¹² kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) ‘asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) ‘bentuk (rupa, wujud) yang asli’; (3) ‘acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb)’; (4) ‘badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha’; dan (5) ‘pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan’.



, Hal. 455-456.
<https://www.google.co.id/search?q=Pengertian+lembaga+menurut+KBBI&oq=Pengertian+lembaga+menurut+KBBI&aqs=chrome..69i57j0l5.9225j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>,
diakses pada tanggal 23 November 2018, pukul 10.45 Wita.

Kamus tersebut juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan ‘badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif’. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan ‘badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif)’.¹³

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut :¹⁴

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif), dan fungsi mengadili (yudikatif).



y Asshiddiqie. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga*
Forum Reformasi Hukum Nasional Bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi.
ta: Hal. 29.
, Hal. 30

Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga pelaksana fungsi negara tersebut. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori klasik, hukum negara meliputi; kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti mahkamah agung. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya dibantu wakil dan menteri-menteri yang biasanya memimpin satu departemen tertentu.

Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan.¹⁵

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara actual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri

actual governmental process. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe

, Hal. 31.



lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara dalam jangka panjang.

1) Prinsip-Prinsip Penataan Lembaga Negara

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara di antaranya adalah:¹⁶

a. Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan mendasar UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut,

1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan

ly Asshiddiqie, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, PT. Bhuana Ilmu
er, Jakarta. Hal. 456-459.



rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional kepada organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.

b. Sistem Presidensial

Sebelum adanya perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidensial. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan presiden yang sejajar, serta adanya masa jabatan presiden yang ditentukan memang

menunjukkan ciri sistem presidensial. Namun, jika dilihat dari tindakan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat menghentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri



sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.

Proses usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum, maka proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi harus dilalui. Di sisi lain, kekuasaan Presiden membuat Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, diganti dengan hak mengusulkan rancangan Undang-Undang dan diserahkan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7C UUD 1945.

2) Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan, tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan. Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (Eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama

DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan an (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan



oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu Undang-Undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator* sama seperti DPD untuk materi Undang-Undang tertentu, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman (yudikatif) dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR (dan dalam hal tertentu DPD sebagai *co-legislator*), dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan perwujudan sistem *check and balances*. Sistem *check and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan

atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh



karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran tertentu dari lembaga lain.

Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di Mahkamah Konstitusi sebelum dapat diajukan ke MPR.

2. Teori Pengisian Jabatan Oleh Logemann

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar „jabat“ yang ditambah imbuhan –an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”¹⁷.



erwasunata, W.J.S, Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga, (Jakarta : Balai
ka,2003)

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, jabatan adalah¹⁸:

”...Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dapat berfungsi dengan baik.¹⁹ Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.²⁰ Apakah pemangku jabatan berwenang mewakilkan jabatan kepada orang lain? Logemann menjawabnya bahwa “dalam hal ini perlu ditempatkan figura-substitu (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu dengan sepenuhnya di bawah pimpinan pemangku jabatan”.²¹ Inilah yang menurut Logemann disebut dengan pemangku jamak. Karena ada pertalian antar jabat-jabatan seperti itu, tampak sebagai suatu kelompok sebagai satu kesatuan.

Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann dan berpendapat bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (Staatsrecht) adalah peraturan-peraturan



Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego dari judul asli *Over de*
Van Een Stelling Staatsrecht, Universitaire Pers Leiden, 1948, Tentang Teori
Hukum Tata Negara Positif, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124.
hlm. 121.
hlm. 134
, hlm. 135

hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu menangani:

- 1) Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
- 2) Penunjukan para pejabat.
- 3) Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
- 4) Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.
- 5) Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputinya.
- 6) Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
- 7) Peralihan jabatan.
- 8) Hubungan antara jabatan dan pejabat.²²

Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.²³ Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan²⁴.

Logemann menempatkan “jabatan” dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan



... , hlm. 144.
... dja Pramana KA, 2009, Ilmu Negara, hlm. 285
... pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok
... gawaian.

dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan. Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai Private.

Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan, yaitu²⁵ :

- 1) Unsur atau elemen, ialah komponen yang terkecil suatu pekerja, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.
- 2) Tugas atau task, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu. Pekerjaan atau job, adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada

alam satu unit organisasi. Jabatan atau occupation adalah

di. 2013. Pengertian Jabatan. Diakses Melalui seoulmate.dagdigdug.com/pengertian-jabatan/ pada tanggal 22 Desember Pukul 13.22 Wita.



sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

Selanjutnya dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia menyatakan bahwa²⁶ “Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)”.

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam susunan sesuatu satuan organisasi. Pengertian jabatan dapat ditinjau dari sudut struktural yang menunjukkan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi, seperti Direktur, Sekretaris, dan dapat ditinjau dari sudut fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan²⁷. Pengadaan Jabatan adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas yang sama atau berhubungan satu dengan yang lain, dan yang pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang juga sama meskipun tersebar di berbagai tempat.²⁸

²⁶ Utrecht, E, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, cetakan ke empat, ta, 1957
nisi Pekerjaan Profesi Jabatan dan Karir. Diakses Melalui
ilmukritis.wordpress.com/2012/02/28/definisi-pekerjaan-profesi-jabatan-dan-
Pada Tanggal 22 November 2018 Pukul 10.35 Wita
sal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok
gawaian



Pengisian Jabatan Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena mereka direkrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Prinsip penempatan menurut A.W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Adanya analisis tugas jabatan (*job analysis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifatsifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu.
- 2) Adanya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.²⁹

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada



Hartini, dkk. Hukum Kepegawaian di Indonesia. (Jakarta, 2010), 97.

pemerintah pusat maupun pemerintah daerah³⁰. Pemilihan, dalam arti seleksi, berlangsung untuk pejabat mana pun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu berlangsung dengan beragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itu pun beragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangannya mungkin karena sudah kenal baik sejak lama, atau memang karena ada hubungan keluarga, sehingga terpaksa tutup mata walaupun terdapat kekurangan-kekurangan pada yang dipilih. Tiba di mata dikedipkan, tiba di perut dikempiskan, demikian kata pepatah lama. Pepatah yang kurang atau tidak mengindahkan objektivitas.

Ada proses pemilihan yang panjang dan bahkan dirasakan sangat berbelit-belit. Apakah proses yang demikian ini sudah menjamin kebenaran, keadilan, dan objektivitas sehingga diperoleh hasil yang bermutu tinggi? Ini pun belum tentu menghasilkan seperti yang disyaratkan itu. Seringkali panjangnya proses situ justru menutupi kekurangan-kekurangan dari proses, maupun yang diproses, sehingga tidak banyak orang yang mengetahui kelemahan proses itu. Namun tentu ada cara dan proses pemilihan yang lebih baik. Sebelum seseorang

, diterapkanlah proses pemilihan terbuka dengan ukuran-ukuran

S.T. Kansil. Sistem Pemerintahan Indonesia (Jakarta, 2005) Hal. 222



atau standar pemilihan yang diketahui semua orang tentang kebenaran, keadilan, dan objektivitasnya.

Pemilihan yang terbuka memungkinkan terbuka pula kesempatan seluas-luasnya untuk mempunyai jumlah calon yang cukup banyak untuk dipilih. Persaingan secara adil dan terbuka itu akan memberikan umpan balik yang lebih baik. Penggunaan ukuran dan standar yang teruji kebenaran dan objektivitasnya akan diterima semua pihak, karena penerapannya yang sama terhadap semua yang ikut dalam persaingan sehat itu. Artinya, tidak sedikitpun hal-ha yang disembunyikan yang menimbulkan kesangsian dan kecurigaan atas kebenaran hasil pemilihan³¹.

Pemilihan akan lebih bermutu bilamana yang memilih itu tidak hanya satu orang. Sebab bagaimanapun, orang itu akan menyatakan bahwa pemilihan itu sudah berlaku adil dan seobjektif mungkin, akan tetapi sukar sekali dihilangkan sifat subjektifitasnya sebagai manusia biasa. Yang Maha Adil tentu hanya Tuhan, dan manusia bukan Tuhan. Adapula proses pengangkatan yang lebih tidak melalui proses pemilihan secara terbuka, melainkan hanya menjadi wewenang atau hak penuh dari pejabat tertentu untuk menentukan pejabat dalam suatu jabatan yang dikehendakinya.



. Hal. 222-223

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri adalah hubungan dinas publik. Menurut Logemann, bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Berarti inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah, sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.³²

3. Teori Kewenangan

Dalam ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti, yaitu kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, hak dan kekuasaan bertindak, serta fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Sedangkan “kewenangan” memiliki arti, yaitu hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu serta hal berwenang.



Hartini, dkk. Op.cit. Hal. 7

Perbedaan antara kekuasaan dan wewenang adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan sebagai kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut H.D Stout, wewenang tak lain adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³³

Sifat wewenang pemerintahan adalah jenis maksud dan tujuannya serta terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum

maupun pada hukum yang tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat

Manan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 3.



bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat rencana tata ruang serta memberikan nasihat.³⁴

Wewenang atau kekuasaan diperoleh dari Undang-Undang (Azas Legalitas), sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan Undang-Undang sebagai sumber kekuasaan. Badan pemerintah tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan administrasi. Dengan demikian semua wewenang hukum administrasi pemerintah harus berlandaskan atas peraturan umum dan dalam peraturan itu harus pula dicantumkan wewenangnya.³⁵

Sementara itu dikenal pula adanya wewenang pemerintahan bersifat *fakultatif* yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi, badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan setelah keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya terpenuhi. Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak tergantung pada peraturan dasarnya.

Lain pula halnya dengan wewenang pemerintahan yang bersifat terikat (*Gebondeng Bestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terperinci,

pejabat tata usaha tersebut tidak dapat berbuat lain.

Arbun, SF. Dan Moh. Mahfud, et.al., (Ed.). 2001. *Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. Hal. 74.



Kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan dasarnya, misalnya suatu ketentuan yang berbunyi : pejabat yang berwenang “wajib” memberikan cuti kepada bawahannya. Jadi, pejabat tersebut harus memberikan cuti dan tidak ada alternatif lainnya.

Berbeda halnya dengan wewenang yang bersifat “bebas” (*discretioner*), di mana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menolak atau mengabulkan, dengan mengaitkannya atau meletakkannya pada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, misalnya ketentuan UU Nomor 8 Tahun 1974 menentukan “pejabat yang berwenang memiliki wewenang untuk memberikan cuti kepada bawahannya”. Rumusan seperti ini pada akhirnya meletakkan pemberian wewenang cuti kepada pejabat tata usaha negara dan pemberian cuti itu diberikan atau tidak sepenuhnya menjadi wewenang pejabat tata usaha negara tersebut.³⁶

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh badan dan perorangan untuk mengatur, bertindak, dan memutuskan sesuatu hal terkait pelaksanaan fungsinya.

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan

dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

, Hal 156.



Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat, yang defenisinya adalah sebagai berikut :³⁷

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah.
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Selanjutnya F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan bahwa:³⁸

Hanya 2 cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului atribusi, sedangkan mandate tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, didalam mandat tidak terjadi pula perubahan wewenang apapun, namun yang ada hanyalah hubungan internal.

Dalam mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah sangat penting oleh karena, berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum (*rechtelijke verantwording*) dalam penggunaan wewenang tersebut seiring dengan salah satu prinsip dalam

hukum yaitu “tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.

wan HR. Hukum Administrasi Negara. *Op. Cit.*, Hal 75.
, Hal. 75.



Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, akan tersirat di dalamnya pertanggung jawaban dari pejabat yang bersangkutan. Wewenang yang diperoleh secara atribusi merupakan perolehan kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memprluas wewenang yang sudah ada dimana tanggung jawab intern pelaksanaan wewenang tersebut diatribusikan sepenuhnya kepada penerima wewenang (atributaris).

Dalam bukunya Hukum Administrasi Negara Ridwan menyimpulkan bahwa :³⁹

“Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, melainkan hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (delegans). Sementara pada mandate, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans* , karena pada dasarnya penerima mandat tersebut bukan pihak lain dari pemberi mandat”.

Kewenangan suatu lembaga merupakan salah satu faktor yang juga sangat berpengaruh terhadap kinerja suatu lembaga. Dalam penulisan disertasi ini, penting untuk mengetahui teori kewenangan dalam kaitannya untuk mengetahui sejauh manakah kewenangan yang dimiliki Komisi Pemilihan Umum sehingga mampu menguatkan keberadaannya dalam hal kemandirian untuk menyelenggarakan

n umum.

, Hal 77.



4. Teori Keadilan

Hukum mengandung suatu tuntutan keadilan. Diharapkan seluruh ketentuan yang mengatur segala perilaku atau keadaan manusia dalam kehidupan mencerminkan rasa keadilan. Bahkan ada yang berpandangan bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan supaya sungguh-sungguh berarti sebagai hukum. Hanya melalui suatu tata hukum yang adil orang dapat hidup dengan damai menuju kebahagiaan. Hakikat hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat. Hukum harus mengadakan peraturan yang adil tentang kehidupan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan.

Esensi keadilan berpangkal pada moral manusia. Aristoteles mengemukakan bahwa manusia secara alamiah berorientasi kepada tujuan tertentu. Tujuan manusia adalah mendapatkan kebahagiaan dan kebahagiaan dapat dicapai oleh manusia dengan memenuhi kodratnya sebagai manusia. Dalam hal inilah Aristoteles mengemukakan adanya moralitas alamiah. Berpangkal pada pandangan Aristoteles inilah kemudian Thomas Aquinas menyatakan bahwa manusia tidak dapat mengingkari keberadaan tubuhnya. Tubuh inilah yang memicu adanya tindakan, keinginan, dan hawa nafsu. Melalui pancaindera, manusia dapat melihat, meraba, mendengar, mencium dan merasa sehingga manusia



tertarik kepada keinginan-keinginan yang menyenangkan dan membenci keinginan-keinginan yang tidak menyenangkan⁴⁰.

Dasar kewajiban moral terutama ditemukan pada hakikat manusia yang mendasar. Pada diri manusia terdapat berbagai hal yang harus dilakukan, seperti kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya dan untuk melanjutkan keturunan. Di samping itu, dengan sifat manusia yang rasional, maka kebutuhan itu juga ditujukan untuk mencari kebenaran. Kebenaran secara moral yang mendasar adalah perintah kepada diri sendiri tentang perbuatan baik dan buruk dimana melakukan perbuatan baik dan menghindari perbuatan buruk⁴¹. Thomas Aquinas memiliki pendapat dimana ia merujuk kepada hukum alam bahwa apabila keadaan manusia dianalisis, ada beberapa hal yang ternyata bersesuaian dengan nalar manusia, yakni *pertama* bahwa manusia mempunyai kewajiban alamiah untuk mempertahankan hidup dan kesehatannya. *Kedua* bahwa kebutuhan alamiah manusia untuk melanjutkan keturunannya adalah membesarkan dan mendidik anaknya. *Ketiga* bahwa manusia yang berusaha mencari kebenaran maka ia akan menemukannya dalam suatu keharmonisan sosial dengan sesamanya. Oleh karena itu, diperlukan suatu aturan hukum yang mengatur tingkah laku manusia agar tercipta keharmonisan sosial.



er Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana. 21-122.
, Hal. 123

Dengan demikian, hukum dibangun berdasarkan kemampuan nalar manusia mengidentifikasi tingkah laku yang mengatur tingkah laku yang benar dilihat dari keadaan alamiah manusia, yaitu setelah mempertimbangkan kecenderungan alamiah manusia terhadap pola tingkah laku yang spesifik⁴².

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti darifilsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannyadengan keadilan”.⁴³

Yang sangat penting dari pandanganya ialah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Dari perbedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi

debatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan

, Hal. 123-124

l Joachim Friedrich. 2004. Filsafat Hukum Perspektif Historis. Bandung: Nuansa
usamedia. Hlm. 24.



menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana.

Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya.

Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama rata diberikan atas pencapaian yang sama rata pula. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁴⁴

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan,

yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka

,Hal. 25



hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini, nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah. Dalam membangun argumennya, Aristoteles menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang Aristoteles, dua penilaian ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Karena, berdasarkan pembedaan yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.⁴⁵

Pendapat lain tentang keadilan juga dikemukakan oleh John Rawls dalam bukunya “*a theory of justice*”. Dijelaskan bahwa teori keadilan sosial merupakan “*the differ principle dan the principle of fair equality of opportunity*”. *Inti the difference principle, adencealah bahwa perbedaan*



, Hal. 26-27

sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagipula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang

seadil mungkin sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama,



situasi ketidaksetaraan menjamin maximum orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian minimum bagi golongan-rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksetaraan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut, John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁴⁶

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang

ng.

n Rawls. 1973. *A Theory of Justice*. London: Oxford University press.



Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

Pendapat lain tentang keadilan juga dikemukakan oleh John Rawls dalam bukunya "*a theory of justice*". Dijelaskan bahwa teori keadilan sosial merupakan "*the difference principle dan the principle of fair equality of opportunity*". Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagimereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana

akan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam tingkat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang



akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan

ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang



bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok berruntung maupun tidak beruntung.⁴⁷

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

5. Teori Peran

Teori peran (*role theory*) mendefinisikan “peran” atau “*role*” sebagai “*the boundaries and sets of expectations applied to role incumbents of a particular position, which are determined by the role incumbent and the role senders within and beyond the organization’s boundaries*”.⁴⁸ Selain itu, Robbins mendefinisikan peran sebagai “*a set of expected behavior patterns attributed to someone occupying a given position in a social unit*”.⁴⁹



Gregory C. Bauer. 2003. *Role Ambiguity and Role Clarity: A Comparison of Attitudes in Germany and the United States-Dissertation*. Clermont: University of Cincinnati. Hal. 54
Stephen P. Robbins. 2001. *Organizational Behavior*, New Jersey, 07458: Prentice-Hall. Hal. 227

Meski kata 'peran' sudah ada di berbagai bahasa di Eropa selama beberapa abad, sebagai suatu konsep sosiologis, istilah ini baru muncul sekitar tahun 1920-an dan 1930-an. Istilah ini semakin menonjol dalam kajian sosiologi melalui karya teoretis Mead, Moreno, dan Linton. Dua konsep Mead, yaitu pikiran dan diri sendiri, adalah pendahulu teori peran.⁵⁰

Sesuai dengan teori ini, harapan-harapan peran merupakan pemahaman bersama yang menuntun kita untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Menurut teori ini, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai pengacara, dokter, guru, orangtua, anak, wanita, pria, dan lain sebagainya, diharapkan agar seorang tersebut berperilaku sesuai dengan peran tersebut. Mengapa seseorang mengobati orang lain, karena dia adalah seorang dokter. Jadi karena statusnya adalah dokter maka ia harus mengobati orang sakit yang datang kepadanya. Perilaku ditentukan oleh peran sosial, kemudian sosiolog yang bernama Glen Elder (1975) membantu memperluas penggunaan teori peran. Pendekatannya dinamakan "life-course" memaknakan bahwa setiap masyarakat mempunyai harapan kepada setiap anggotanya untuk mempunyai perilaku tertentu sesuai dengan kategori usia yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Contohnya, sebagian besar warga masyarakat Negara kita Indonesia akan menjadi

sekolah ketika berusia lima atau enam tahun, menjadi peserta

celle J. Hindin. 2007. *Role theory in George Ritzer (ed.) The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Blackwell Publishing. Hal. 3959-3962



pemilu pada usia tujuh belas tahun, bekerja usia dua puluh tahun, dan pensiun usia lima puluh lima tahun. Urutan tadi dinamakan tahapan usia “*age grading*”.

Menurut Dougherty & Pritchard, teori peran ini memberikan suatu kerangka konseptual dalam studi perilaku di dalam organisasi. Mereka menyatakan bahwa peran itu “melibatkan pola penciptaan produk sebagai lawan dari perilaku atau tindakan”.⁵¹ Lebih lanjut, Dougherty & Pritchard mengemukakan bahwa relevansi suatu peran itu akan bergantung pada penekanan peran tersebut oleh para penilai dan pengamat (biasanya supervisor dan kepala sekolah) terhadap produk atau outcome yang dihasilkan.⁵² Dalam hal ini, strategi dan struktur organisasi juga terbukti mempengaruhi peran dan persepsi peran atau *role perception*⁵³.

Ditinjau dari Perilaku Organisasi, peran ini merupakan salah satu komponen dari sistem sosial organisasi, selain norma dan budaya organisasi. Di sini secara umum ‘peran’ dapat didefinisikan sebagai “*expectations about appropriate behavior in a job position (leader, subordinate)*”. Ada dua jenis perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan, yaitu (1) *role perception*: yaitu persepsi seseorang mengenai cara orang itu diharapkan berperilaku; atau dengan kata lain adalah pemahaman atau kesadaran mengenai pola perilaku atau fungsi yang diharapkan dari orang tersebut, dan (2) *role expectation*: yaitu cara orang

erima perilaku seseorang dalam situasi tertentu.

rey C. Bauer. 2003. *Op.Cit.* hal 55
l. hal 56
l. hal. 58



Dengan peran yang dimainkan seseorang dalam organisasi, akan terbentuk suatu komponen penting dalam hal identitas dan kemampuan orang itu untuk bekerja. Dalam hal ini, suatu organisasi harus memastikan bahwa peran-peran tersebut telah didefinisikan dengan jelas.

Scott et al. menyebutkan lima aspek penting dari peran, yaitu:⁵⁴

- a. Peran itu bersifat impersonal: posisi peran itu sendiri akan menentukan harapannya, bukan individunya.
- b. Peran itu berkaitan dengan perilaku kerja (*task behavior*) yaitu, perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan tertentu.
- c. Peran itu sulit dikendalikan (*role clarity* dan *role ambiguity*)
- d. Peran itu dapat dipelajari dengan cepat dan dapat menghasilkan beberapa perubahan perilaku utama.
- e. Peran dan pekerjaan (*jobs*) itu tidaklah sama seseorang yang melakukan satu pekerjaan bisa saja memainkan beberapa peran.



fer, R (1987). Task-specific motivation: An integrative approach to issues of urement, mechanisms, processes, and determinants. *Journal of Social and Clinical ology*. 1987. hal, 197.

B. Kerangka Konseptual

1. Konsep Negara Hukum

Dalam Kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dengan menggunakan istilah negara hukum, namun seringkali menjadi permasalahan, apakah sebenarnya konsep negara hukum itu. Apakah konsep negara hukum itu sama dengan konsep *Rechstaat* dan apakah negara hukum itu sama dengan konsep *The Rule of Law*.⁵⁵ Hal tersebut perlu dibahas terlebih dahulu, sehingga dapat memberikan dasar dalam mengklasifikasikan bentuk negara hukum Indonesia.

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” dirumuskan sebagai berikut:⁵⁶

Negara hukum (bahasa Belanda:rechstaat) adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum,yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Sebagai pembandingan dari definisi sebagaimana dikemukakan di atas, penulis juga mengutip definisi Negara Kekuasaan (*maschstaat*), yakni:⁵⁷

Negara kekuasaan (bahasa Belanda: maschstaat), adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Negara itu tidak lain adalah “Ewe organization der herrschaft einer Minorifar uber eine alajotaritat (Organisasi dan kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Hukum

⁵⁵ Achmad Ruslan. 2011. “Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Yogyakarta: Rangkang Education. Hal. 19.

⁵⁶ Ensiklopedia Indonesia N.V.W. Van Hoeve, dalam Donna Okthalia Setia Beudi, 2010, “Hakikat, Parameter, dan Peran Nilai Lokal Pembentukan Peraturan Daerah dalam Rangka Tata Kelola Perundang-undangan yang Baik,” Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Hal. 99.



berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah “*Supreme*” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*), semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).⁵⁸ Jika dirunut ke atas, pemikiran tentang negara hukum merupakan sebuah proses dan evolusi sejarah yang sangat panjang, sehingga untuk mengetahui lebih dalam perlu dikemukakan terlebih dahulu bagaimana proses dan evolusi itu terjadi.

Pada awalnya cita negara hukum dikembangkan dari hasil pemikiran Plato yang diteruskan oleh Aristoteles.⁵⁹ Plato yang prihatin terhadap negaranya yang saat itu di pimpin oleh orang-orang dengan kesewenang-wenangan, mendorongnya untuk menulis sebuah buku yang berjudul “*Politeia*”. Menurut Plato, agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, sebab filosof biasanya manusia bijaksana, menghargai kesusilaan dan berpengetahuan tinggi. Namun hal ini tidak pernah dapat dilaksanakan, karena hampir tidak

... mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan

... nali. 2002. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (PERPU)*. Malang: UMM Press. Hal. 11.
... ary. 1995. *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-nya*. Jakarta: UI-PRESS,. Hal. 30.



kepentingan pribadi. Atas dasar itu, Plato menulis buku keduanya yang berjudul "*Politicos*". Dalam buku ini plato menganggap perlu adanya hukum untuk mengatur warga negara, termasuk didalamnya adalah penguasa. Selanjutnya dalam bukunya yang ketiga, "*Nomoi*" (*the law*) yang dihasilkan ketika usianya sudah lanjut dan sudah banyak pengalaman, Plato mengemukakan idenya bahwa "penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum."⁶⁰

Aristoteles kemudian melanjutkan ide ini. Menurutnya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Hal ini termuat dalam karyanya yang berjudul "*Politica*". Ia juga mengemukakan bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu, *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. Ketiga unsur dikemukakan oleh Aristoteles ini, dapat ditemukan di semua negara hukum. Dalam bukunya "*Politica*", Aristoteles mengatakan:⁶¹

Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan

Chaidir. 2001. *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden, Prespektif Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press. Hal. 21.

Librayanto. 2008. *Trias Politica "Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia"*. Yogyakarta: Pusat Kajian Politik, Demokrasi dan Perubahan Sosial (PuKAP). Hal. 11.



pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.

Berikut ini penulis memaparkan terkait dengan sistem hukum yang sangat mempengaruhi sistem ketatanegaraan banyak negara di dunia, termasuk juga negara Indonesia.

a) *Rechsstaat*

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah *rechstaat*.⁶² Istilah *Rechsstaat* mulai populer di Eropa sejak tahun 1885 oleh A.V. Dicey. Konsep *Rechsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutisme* sehingga sifatnya revolusioner. Konsep *Rechsstaat* bertumpu pada atas sistem hukum continental yang disebut *civil law* atau *Modern Roman Law*. Karakteristik *Civil law* adalah administratif, hal ini dlatarbelakangi oleh sejarah perkembangan ketatanegaraan, tepatnya pada zaman Romawi, dimana kekuasaan yang menonjol dari raja adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa.

Begitu besarnya peranan administrasi negara sehingga tidaklah mengherankan jika dalam sistem kontinental muncul cabang hukum



ary, Op.Cit. Hal. 30.

baru yang disebut “*droit administrative*”, yang intinya membahas hubungan antara administrasi negara dengan rakyat.⁶³

Konsep negara *rechtsstaat* menurut Immanuel Kant yaitu fungsi negara sebagai penjaga kewanibakasan baik preventif, maupun represif (*negara liberale rechtsstaat*), yaitu yang melarang negara untuk mencampuri usaha kemakmuran rakyat, karena rakyat harus bebas dalam mengusahakan kemakmurannya. Friedrich Julius Stahl dengan menolak absolute monarki mengemukakan bahwa konsep *rechtsstaat* memiliki empat unsur, yaitu:⁶⁴

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi manusia tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada *trias politica*;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang;
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.



Imad Ruslan. *Op. Cit.* Hal. 20.
Mary, *Op. cit.* Hal. 46.

Selain pendapat Imanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl sebagaimana dikemukakan di atas, S.W. Couwenberg, juga mengemukakan prinsip-prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechtsstaat*, meliputi:⁶⁵

- a. Pemisahan antara negara dan gereja;
- b. Adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgelijke vrijheidsrechten*);
- c. Persamaan terhadap Undang-Undang (*gelijkheid vor de wet*);
- d. adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
- e. pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan sistem *check and balances*;
- f. asas legalitas (*heerschappij van de wet*);
- g. ide tentang aparat pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
- h. prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip-prinsip tersebut, diletakkan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis;
- i. prinsip pembagian kekuasaan, baik territorial sifatnya maupun vertical (federasi maupun desentralisasi).



and, Roscoe. 1957. *The Development of Constitutional Guaranties of Liberty*.
on: Yale University Press, New Haven. Hal. 1-2.

Lebih lanjut C.W. Van der Port menjelaskan bahwa atas dasar demokratis, "*rechtsstaat*" dikatakan sebagai "Negara Kepercayaan Timbal Balik" (*de staat van het wederzijds vertrouwen*) yaitu kepercayaan dari pendukungnya, bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan, dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.⁶⁶ S.W. Cowenberg menjelaskan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat* meliputi lima asas, yakni:⁶⁷

- a. Asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*);
- b. Asas mayoritas;
- c. Asas perwakilan;
- d. Asas pertanggungjawaban; dan
- e. Asas publik (*openbaarheids beginsel*).

Dengan demikian maka atas dasar sifat-sifat tersebut, yakni sifat liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechtsstaat* adalah.⁶⁸

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak



rt C.W. van der dan A.M. Donner. 1983.*Handboek van het nederlandse recht*.Zwolle: II e druk, Tjeenk Willink. Hal. 143.
,Hal. 30.
,Hal. 143.

hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara rakyat dan penguasa, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*weitmatig bestuur*).

c. Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijheidsrechten van burger*”.

b) *The Rule Of Law*

Konsep Negara hukum *rule of law* dikembangkan pada abad XIX, oleh Albert Venn Dicey dengan karyanya yang berjudul “*Introduction to Study of The Law of The Constitution*” pada tahun 1885 yang mengemukakan 3 (tiga) unsur utama *rule of law* yakni, *supremacy of law, equality before the law, constitution based on individual rights*.⁶⁹

Sedangkan konsep Negara hukum *rechtsstaat* yang ditulis oleh Immanuel Kant dalam karyanya yang berjudul *Metaphysiche Anfangsgrunde Der Rechtslehre* yang dikenal dengan nama negara hukum liberal (*nachwachter staat*) yakni pembebasan penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan pada rakyat dan negara tidak campurtangan dalam hal tersebut.⁷⁰ Konsep tersebut kemudian diperbaiki oleh Frederich Julius Stahl yang

menyatakan negara hukum formal yang unsur utamanya adalah



ari, op. cit, hal. 39.
Hal. 46

mengakui hak asasi manusia. Melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan teori trias politika, dalam menjalankan tugasnya pemerintah berdasarkan atas undang-undang dan apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikan.

Memasuki abad 20 perkembangan konsep Negara hukum *rule of law* mengalami perubahan, penelitian Wade dan Philips yang dimuat dalam karya yang berjudul "*Constitutional Law*" padatahun 1955 berpendapat bahwa *rule of law* sudah berbeda dibandingkan pada waktu awalnya.⁷¹ Begitu juga dengan konsep negara hukum *rechtsstaat*, dikemukakan oleh Paul Scholten dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Verzamelde Geschriften*" tahun 1935 dinyatakan bahwa dalam membahas unsur-unsur negara hukum dibedakan tingkatan unsur-unsur negara hukum, unsur yang dianggap penting dinamakan sebagai asas, dan unsur yang merupakan perwujudan asas dinamakan sebagai aspek. Berikut ini adalah gambaran atas asas-asas (unsur utama) dan aspek dari negara hukum Scholten, yakni unsur utamanya adalah adanya hak warga negara terhadap negara/raja.



, Hal. 48.

Unsur ini mencakup 2 (dua) aspek; *pertama*, hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara. *Kedua*, pembatasan hak individu hanyalah dengan ketentuan undang-undang yang berupa peraturan yang berlaku umum. Unsur kedua, “adanya pemisahan kekuasaan” yakni dengan mengikuti Montesquieu dimana rakyat diikuti sertakan di dalamnya.⁷²

Perubahan konsep negara hukum ini disebabkan konsep negara hukum formal telah menimbulkan kesenjangan sosial dan ekonomi di tengah-tengah masyarakat. Menghadapi hal seperti itu pemerintah pada waktu itu tidak dapat berbuat apa-apa karena menurut prinsip negara hukum formal pemerintah hanya bertugas sebagai pelaksana undang-undang. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan pengertian asas legalitas dalam prakteknya, yang semula diartikan pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheit van het bestuur*) keadaan inilah yang menumbulkan gagasan negara hukum material (*welfare state*). Tindakan pemerintah atau penguasa sepanjang untuk kepentingan umum agar kemakmuran benar-benar terwujud secara nyata jadi bukan kemakmuran maya, maka hal ini dianggap diperkenankan oleh rakyat dalam negara hukum yang baru, yaitu negara hukum kemakmuran (*welvaarts staat*) dan negara adalah alat bagi suatu bangsa untuk mencapai tujuannya.⁷³



Hal. 48-49
Hal. 36.

Perumusan ciri negara hukum dari konsep “*rechtstaat*” dan “*rule of law*” sebagaimana dikemukakan oleh A.V Dicey dan F.J Stahl kemudian diintegrasikan pada perincian baru yang lebih memungkinkan pemerintah bersikap aktif dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Selanjutnya pada Konferensi dari *Internasional Commission of Jurist* di Bangkok tahun 1965 menciptakan konsep negara yang dinamis atau konsep negara hukum material (*welfare state*) sebagai berikut :⁷⁴

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu;
2. Konstitusi harus pula menentukan cara procedural untuk memperoleh;
3. Perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
4. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
5. Adanya pemilihan umum yang bebas;
6. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
7. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan berposisi; dan
8. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Mahfud MD, selain dapat dilihat dari lingkup tugas pemerintahnya perbedaan Negara hukum dalam arti formal dan

h. Mahfud MD. 1993. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Graha Cipta. Hal 44.



material dapat juga dilihat dari segi materi hukumnya. Negara hukum dalam arti formal didasarkan pada paham legisme yang berpandangan bahwa hukum itu sama dengan undang-undang sehingga menegakkan hukum berarti menegakkan undang-undang atau apa yang ditetapkan oleh badan legislative. Sedangkan Negara hukum dalam arti material melihat bahwa hukum bukan hanya yang secara formal ditetapkan oleh lembaga legislatif tetapi yang dipentingkan adalah nilai keadilannya. Seperti yang berlaku di Inggris misalnya, bisa saja undang-undang dikesampingkan bilamana bertentangan dengan rasa keadilan, oleh karena pemahaman bahwa penegakkan hukum sama halnya dengan penegakkan keadilan dan kebenaran.⁷⁵

c) Konsep Negara Hukum Indonesia

Konsep Negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, karena mempunyai latarbelakang yang berbeda pula. Konsep negara hukum Indonesia adalah sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Amandemen ketiga UUD 1945 yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah-istilah asing antara lain *rechts staat*, *atat de droit*, *the state according to law*, *legal state*, dan *rule of law*.

M. Hamijodojo memadankan istilah negara hukum di dalam konstitusi Indonesia dengan konsep *rehtsstaat* sebagaimana dalam tulisannya



"...negara hukum atau *rechtsstaat*".⁷⁶ Di samping itu, Muhammad Yamin di dalam tulisannya menyebutkan bahwa "...Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*)".⁷⁷

Ismail Suny menyamakan negara hukum dengan konsep *rule of law* seperti terlihat dalam tulisannya "... pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah dimana kapastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum".⁷⁸ Demikian pendapat yang dikemukakan oleh Sunaryani Hartono yang menyamakan istilah negara hukum dengan konsep *the rule of law* sebagaimana nampak dalam tulisannya "...supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus dalam arti materiil".⁷⁹

Terdapat empat unsur utama dalam negara hukum (*rechtstat*) dan masing-masing unsur utama mempunyai turunannya, yaitu :⁸⁰

⁷⁶ Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara hukum*, Jakarta : Badan Penerbit Kristen, Hal. 27

⁷⁷ Muhammad Yamin. 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal. 72

Ismail Suny. 1982. *Mencari Keadilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal. 123.

Sunaryani Hartono. 1976. *Apakah The Rule of Law*, Bandung : Alumni, Hal. 35.

Abdullah Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung : PT. Alumni, Hal. 113 - 114



1. Adanya kepastian hukum, yakni mencakup :
 - a. Asas legalitas;
 - b. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
 - c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
 - d. Hak asasi dijamin oleh undang-undang; dan
 - e. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan.
2. Asas persamaan, yakni mencakup :
 - a. Tindakan yang berwenang diatur di dalam undang-undang dalam arti materiil; dan
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi :
 - a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 - b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen; dan
 - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintah untuk rakyat :
 - a. Hak asasi dengan undang-undang dasar; dan
 - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien.



Sedangkan, Konsep *The Rule of Law* awalnya dikembangkan oleh Albert Venn Dicey (Inggris). Dia mengemukakan tiga unsur utama *The Rule of Law*, yaitu)⁸¹ :

1. *Supremacy of law* (supremasi hukum), yaitu bahwa negara diatur oleh hukum, seseorang hanya dapat dihukum karena melanggar hukum.
2. *Equality before the law* (persamaan dihadapan hukum), yaitu semua warga Negara dalam kapasitas sebagai pribadi maupun pejabat Negara tunduk kepada hukum yang sama dan diadili oleh pengadilan yang sama.
3. *Constitution based on individual right* (Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan), yaitu bahwa konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individual yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan dan parlemen hingga membatasi posisi *Crown* dan aparturnya.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* memang terdapat perbedaan. Konsep *rechtsstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil lawsystem* atau *modern roman law* dengan

... karakteristik administratif.



... Hal. 120

Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada *common law system* dengan karakteristik yudicial.⁸²

Berbeda dengan pendapat di atas, menurut Philipus M. Hadjon yang lebih mengkritik terhadap para pakar hukum yang mempersamakan istilah negara hukum dengan konsep "*rechtstaat*" dan konsep "*the rule of law*", Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa dalam sebuah nama terkandung isi (*nomen est omen*), negara hukum merupakan sebuah konsep tersendiri yang dipergunakan oleh negara Indonesia, sehingga tidak bisa disamakan dengan konsep *rechtsstaat* atau konsep *the rule of law* yang telah mempunyai masing-masing isi yang berbeda.

Pendapat ini tentu dapat dipahami mengingat saat ini terdapat 5 (lima) konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh dan telah mempunyai isi yang berlainan, di antaranya pertama, *rechtsstaat* yang merupakan konsep yang dikenal di Belanda. Kedua, *the rule of law* yang merupakan konsep yang di kenal di negara-negara Anglo-Saxon seperti Inggris, Amerika Serikat.⁸³ Menurut Philipus M. Hadjon makna yang paling tepat dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah mengandung empat unsur, di antaranya.⁸⁴



Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Pustaka Ilmu. Hal. 72
n Fachruddin, *Op. Cit*, Hal. 110 - 111.
. Hal. 85.

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedang peradilan merupakan sarana terakhir; dan
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Di samping itu, di dalam konsep negara hukum Indonesia juga telah terdapat adanya jaminan atas perlindungan hak asasi manusia. Hal ini sebagaimana telah dirumuskan di dalam BAB XA Pasal 28A sampai Pasal 28J Amandemen kedua UUD 1945.

Padmo Wahjono menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, yang berpangkal tolak pada perumusan sebagai yang digariskan oleh pembentuk undang-undang dasar Indonesia yaitu, Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum , dengan rumusan "*rechtstaat*" di kurung; dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, yang artinya digunakan dengan ukuran pandang hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia. Bahwa pola ini merupakan suatu hasil pemikiran yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, nampak jelas kalau dihubungkan dengan teori-teori lainnya

digunakan pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 dalam menyusun dan menggerakkan organisasi negara.



Meskipun UUD 1945 tidak memuat pernyataan secara tegas tentang negara hukum dan istilah tersebut tidak secara eksplisit muncul baik di dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945, tetapi muncul di dalam Penjelasan UUD 1945 dan dalam UUD 1945 yang telah diamandemen yakni sebagai kunci pokok pertama dari sistem pemerintahan negara yang berbunyi, Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*).⁸⁵

R. Supomo dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, memberikan pengertian terkait negara hukum, yakni.⁸⁶

Negara Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum, artinya negara akan tunduk pada hukum. Peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat kelengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbale balik.

Lebih lanjut Achmad Ruslan mengemukakan bahwa baik latar belakang yang menopang konsep *rechstaat* maupun konsep *the rule of law* berbeda dengan latar belakang Negara RI. Dengan demikian, isi Konsep Negara hukum Indonesia tidaklah begitu saja dengan mengalihkan konsep *rechstaat* maupun *the rule of law*, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa ada pengaruh kehadiran konsep *rechstaat*



Imo Wahjono. 15 Nopember 1979. Indonesia ialah Negara Yang Berdasarkan Atas m. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UI. Hal. 7.
Sana Okthalia Setia Beudi. 2010. "Disertasi: *Hakikat, Parameter, dan Peran Nilai Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Tata Kelola Perundang-undangan Baik*,".Makassar :Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Hal. 100.

maupun *the rule of law* tersebut. Sama halnya dengan istilah demokrasi yang dalam istilah bangsa kita tidak dikenal, namun hadir berkat pengaruh pemikiran barat. Praktik yang sudah ada dalam masyarakat kita beri nama demokrasi dengan atribut tambahan sejak tahun 1967 (Tap MPRS No.XXXVII/MPRS/1967) resmi disebut demokrasi Pancasila.⁸⁷ Menurut Philipus Hadjon, dalam perbandingan istilah Negara hukum dengan istilah demokrasi yang diberi atribut Pancasila adalah tepat, istilah Negara hukum diberi atribut Pancasila juga, sehingga menjadi Negara hukum pancasila.⁸⁸

Dari pembahasan terkait konsep-konsep Negara hukum di atas, jika dibandingkan antara konsep *rechstaat* maupun *the rule of law* dengan konsep Negara hukum yang dimiliki Indonesia, ketiganya memiliki kesamaan yang mendasar, yakni sama-sama mengakui dan memberikan perlindungan terhadap keberadaan Hak Asasi Manusia. Hanya saja dalam hal konsep perlindungan Hak Asasi Manusia tersebut, ketiganya memiliki perbedaan, yakni jika *rechstaat* mengedepankan konsep *Wetmatigheid* yang kemudian direduksi ke dalam *rechtmatigheid*, maka *The rule of law* lebih mengedepankan prinsip *equality before the law*. Sementara itu untuk konsep Negara hukum Indonesia lebih mengedepankan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang berdasar pada asas



mad Ruslan, *Op.Cit.* Hal. 26-27.

2. Konsep Demokrasi

a) Pengertian Demokrasi

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan sudah lama dikenal, yang diperkirakan pertama kali diterapkan di Yunani kuno, sekitar 2500 tahun lalu. Bisa dipahami, betapa demokrasi menjadi pokok pembahasan yang tidak lekang sepanjang zaman, hingga sekarang. Oleh karena itu, sebagaimana dilihat dari berbagai literatur, pendefinisian secara beragam mengenai demokrasi oleh para ahli dan demikian juga pilihan defenisi oleh negara-negara tertentu, menjadi tidak terelakkan.⁸⁹

Demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat.⁹⁰ Kata demokrasi yang dalam bahasa Inggrisnya *democracy* berasal dari bahasa Perancis *democratie* yang baru dikenal abad ke 16, yang dirujuk dari bahasa Yunani yakni “*demos*” yang berarti “rakyat” dan kata “*kratos*” atau “*kratein*” yang berarti “pemerintahan”, sehingga kata “demokrasi” berarti sesuatu “pemerintahan oleh rakyat”. Kata “pemerintahan oleh rakyat” memiliki konotasi.⁹¹



Robert A. Dahl. 2001. *Perihal Demokrasi*, terj. A. Rahman Zainuddin. Jakarta: Yayasan Indonesia. Hal.9.
Kamus Besar Bahasa Indonesia-KBBI “Cetakan Kelima”. 2008. Jakarta: Balai Pustaka).
49.
Fuadi. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: Refika Aditama. Hal. 1

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.⁹²

Joseph Schumpeter mendefinisikan demokrasi atau metode demokratis sebagai sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. Sejalan dengan Schumpeter, Huntington mencirikan sistem politik yang demokratis jika para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui sebuah pemilihan yang adil, jujur, dan berkala, dan didalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁹³

Menurut C.F. Strong dengan penggabungan suatu negara demokrasi, representasi, partisipasi, dan tanggungjawab politik, ia menjelaskan, bahwa "*A system of government in which majority of the*



1. Koesnardi dan Bintan R. Saragih. 1998. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media
ma. Hal. 167-191.
Muel P. Huntington. 1997. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Grafiti. Hal

presentation whice suces that the govermant is ultimately responsible for its action to that mayorit. Dalam terjemahan bebasnya diartikan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.⁹⁴

Sementara itu Robert Dahl menganggap bahwa sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap *preferensi* atau keinginan warga negaranya merupakan ciri khas dari demokrasi. Untuk menjamin hal itu maka rakyat harus di beri kesempatan untuk merumuskan *preferensi* atau kepentingan sendiri, memberitahukan preferensinya itu kepada sesamawarga negara dan pemerintah baik melalui tindakan individual maupun kolektif dan mengusahakan agar kepentingan itu di pertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah, artinya tidak didiskriminasikan isi atau asal-usulnya. Selanjutnya kesempatan itu hanya mungkin tersedia jika lembaga-lembaga dalam masyarakat dapat menjamin adanya delapan kondisi, yaitu:⁹⁵



ng. 1982. *Modern Political Constitution: an introduction to the comparative study of History and exiting to behavioralis*-Ed. Ke-2. New York :Irvington Publisher. Hal. 13
ntar Mas' Oed. 1994. *Negara, Kapital Dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
-12

1. Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi,
2. Kebebasan mengungkapkan pendapat,
3. Hak untuk memilih dalam pemilu,
4. Hak untuk menduduki jabatan publik,
5. Hak para pemimpin untuk bersaing untuk memperoleh dukungan dan suara,
6. Tersedianya sumber-sumber informasi dan terselenggaranya sumber-sumber alternatif,
7. Terselenggaranya pemilu yang bebas dan jujur,
8. Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijaksanaan publik tergantung pada cara-cara penyampaian preferensi yang lain.

Dahl merumuskan lembaga-lembaga politik dalam pemerintahan demokrasi perwakilan modern sebagai berikut:⁹⁶

1. Para pejabat yang dipilih. Kendali terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional berada di tangan para pejabat yang dipilih oleh warga negara. Jadi, pemerintahan demokrasi skala besar yang modern merupakan perwakilan;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala. Para pejabat yang dipilih ditentukan dalam pemilihan umum yang sering



,Hal. 118-120

kali diadakan dan dilaksanakan dengan adil, di mana tindakan pemaksaan agak jarang terjadi;

3. Kebebasan berkumpul. Warga negara berhak menyatakan pendapat mereka sendiri tanpa adanya bahaya hukuman yang keras mengenai masalah-masalah persamaan politik yang didefenisikan secara luas, termasuk kritik terhadap para pejabat, pemerintah, rezim, tatanan sosial ekonomi dan ideologi yang ada;
4. Akses ke sumber-sumber informasi alternatif. Warga negara berhak mencari sumber-sumber informasi alternatif dan bebas dari warga lain, para ahli, surat kabar, majalah, buku, telekomunikasi dan lain-lain. Lagi pula, sumber-sumber informasi alternatif yang ada secara nyata tidak berada di bawah kendali pemerintah atau kelompok politik lain yang berusaha mempengaruhi keyakinan dan tingkah laku masyarakat dan sumber-sumber alternatif ini secara efektif dilindungi undang-undang;
5. Otonomi asosiasional. Untuk mencapai hak mereka yang beraneka ragam itu, termasuk hak yang diperlukan untuk keefektifan tindakan lembaga-lembaga politik demokrasi, maka warga negara juga berhak membentuk perkumpulan atau organisasi yang relatif bebas, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan yang bebas;



6. Hak warga negara yang inklusif. Tak seorang dewasa pun yang menetap di suatu negara dan tunduk pada undang-undang tersebut dapat diabaikan hak-haknya, hal ini diberikan kepada warga lainnya dan diperlukan kelima lembaga politik yang baru saja disebutkan. Hak-hak tersebut meliputi hak memberikan suara untuk memilih para pejabat dalam pemilihan umum yang bebas dan adil; hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan; hak untuk bebas berpendapat; hak untuk membentuk dan berpartisipasi dalam organisasi politik; hak untuk mendapatkan sumber informasi yang bebas; dan hak untuk berbagai kebebasan dan kesempatan lainnya yang mungkin diperlukan bagi keberhasilan tindakan lembaga-lembaga politik pada demokrasi skala besar.

Tidak jauh berbeda dengan Dahl maupun Huntington, dalam pembahasan lainnya, Linz & Stepan, mendefenisikan demokrasi sebagai Kebebasan hukum untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, bebas berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap orang, persaingan yang bebas dan anti kekerasan di antara para pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang

erintahan; dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif di n proses demokrasi; dan hak untuk berperan serta bagi semua



anggota masyarakat politik, apapun pilihan mereka. Secara praktis, ini berarti kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik dan menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dan jujur pada jangka waktu tertentu tanpa menyingkirkan jabatan politis efektif apapun dari akuntabilitas pemilihan yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.⁹⁷

Menurut Larry Diamond demokrasi sebagai sistem pemerintahan dengan tiga ciri, *pertama*, persaingan yang ekstensif untuk menduduki posisi-posisi politis negara dengan pemilihan yang teratur, bebas dan adil; *kedua*, adanya akses politik yang menyeluruh, sehingga tidak seorang dewasa pun yang tidak di cakupnya; *ketiga*, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan ditegakannya hukum yang cukup menjamin bahwa persaingan dari partisipasi politik itu menjadi bermakna otentik.⁹⁸

Menurut Hans Kelsen bahwa demokrasi adalah “*Democracy maens that the will which is represented in the lehal order of the state is identical with the wills of subjects*”, yang dalam terjemahan bebasnya “demokrasi berarti bahwa kehendak yang dinyatakan dalam



n J. Linz & Stepan, “Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi” dalam Juan Linz et al. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara lain*. Bandung: Mizan-LIPI & Ford Foundation. Hal.26-27.

ry Diamond. 1994. *Revolusi Demokrasi Perjuangan untuk Kebebasan dan Pluralism*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. 10

tata hukum Negara identik dengan kehendak dari pada subyek atau warga negara”.⁹⁹

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan bahwa “*that all power should be exercised by one collegiate organ the members of wich are elected by the people and wich should be legally responsible to the people*”, artinya semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh suatu organ kolejal yang para anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁰⁰

Abraham Lincoln (mantan Presiden Amerika Serikat ke-16) menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan *from the people* (dari rakyat), *by the people* (oleh rakyat), dan *for the people* (untuk rakyat). Oleh karena itu sistem pemerintahan demokrasi dipakai sebagai lawan dari sistem pemerintahan tirani, otokrasi, totaliterisme, aristokrasi, oligarki, dan teokrasi.¹⁰¹

Pandangan Abraham Lincoln tersebut di atas, menurut Ririen Ambarsari makna kata “*from the people*” atau “dari rakyat” maka ini akan menunjuk adanya suatu pemilihan umum yang bebas atau kebebasan memilih yang dimiliki secara sama (kesamaan) oleh seluruh rakyat sebagai partisipan kehidupan politik (*zoon politicon*). Jadi apa yang diharapkan oleh demokrasi dalam hal ini adalah pemilihan bebas untuk mencari seluruh orang yang duduk dalam



s Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel. Hal. 1,
ipudin Bebyl. 2003. *Tata Negara*. Bandung: Gramedia Pustaka Utama. Hal. 32.

tatanan kekuasaan politik pemerintahan Negara. Ide “*by the people*” atau “oleh rakyat” disini maksudnya adalah oleh wakil-wakil rakyat terbaik yang dipilih secara bebas dalam kesamaan hak pilih politik yang diproses secara yuridis. Jadi yang mungkin adalah kebebasan dan kesamaan dalam memilih *the best rulers* atau calon pemerintah yang dianggap terbaik, yang benar-benar dapat merepresentasikan dan mewujudkan kehendak rakyat mayoritas, sehingga rakyat merasa dirinya sendirilah yang memerintah karena seluruh aspirasinya dapat terpenuhi atau paling tidak dipahami sebagai ‘kebenaran sikap’ oleh mayoritas maupun minoritas dari rakyat.¹⁰²

Sedangkan ide “*for the people*” atau “untuk seluruh rakyat” adalah ide untuk menyatakan tujuan akhir dari demokrasi yang ditata melalui ‘proses dari rakyat dan oleh rakyat’ itu. “untuk rakyat” adalah tujuan atau skala keberhasilan yang dapat menjadi ukuran bagi wakil terpilih yang menjadi penguasa itu dalam menjalankan amanat kehendak rakyat. Bila ‘untuk rakyat’ ini tidak terwujud, rakyat berhak untuk menggantikannya dengan pilihan wakil yang lebih baik dan lebih memiliki moral dan skill yang cukup untuk mewujudkan kehendak rakyat tersebut.



rien Ambarsari. 2009. *Antara Golput Dan Kearifan Berdemokrasi Pada Pemilu 2009 dan Suatu Tinjauan Filosofis*. Jurnal Konstitusi, vol. II. No. 1. Juni 2009. Hal. 132-133

Kehendak rakyat yang dimanifestasikan dalam bentuk program-program pemerintah “untuk rakyat” itu menjadi takaran untuk melihat titik keberhasilan suatu rezim pemerintahan yang berlangsung.¹⁰³

Pada dasarnya demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu defenisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Dari batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulatan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas. Prinsip kedaulatan rakyat dan kebebasan sangat penting dalam konsepsi tersebut di atas. Selain prinsip-prinsip maka demokrasi juga mengandung unsur seperangkat praktek dan prosedur dari sebuah proses pelembagaan kebebasan yang panjang dan berliku.

Berdasarkan sejumlah indikator demokrasi yang dikemukakan sejumlah ilmuwan politik, Afan Gaffar mencoba menyimpulkan



sejumlah persyaratan untuk mengamati apakah sebuah political order merupakan sistem yang demokratis atau tidak, yakni:¹⁰⁴

- 1) Akuntabilitas. Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan, perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang dan bahkan akan dijalaninya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas;
- 2) Rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang untuk orang lain tertutup sama sekali;
- 3) Rekrutmen politik yang terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara



ffar Afan. 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka
ar. Hal. 7-9.

yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup, hanya dinikmati oleh segelintir orang saja;

- 4) Pemilihan umum. Dalam sebuah negara yang demokratis, Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Warga bebas menentukan partai atau calon yang didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara;
- 5) Menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya hak menyatakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat dan hak menikmati pers yang bebas. Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Dengan kata lain, ia punya hak untuk ikut menentukan agenda yang diperlukan. Hak untuk berkumpul dan berserikat dapat diwujudkan dengan memasuki berbagai organisasi politik dan nonpolitik



tanpa dihalang-halangi oleh siapa pun dan institusi manapun. Kebebasan pers dalam masyarakat yang demokratis mempunyai makna bahwa masyarakat dunia pers dapat menyampaikan informasi apa saja yang dipandang perlu, sepanjang tidak mempunyai elemen menghina, menghasut, ataupun mengadu-domba sesama warga masyarakat.

Sebagai perwujudan demokrasi, di dalam *International Commission of Jurist*, Bangkok Tahun 1965, dirumuskan bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law*”. Selanjutnya juga dirumuskan definisi tentang suatu pemerintahan demokrasi berdasarkan perwakilan, yaitu: suatu bentuk pemerintahan dimana warga negara melaksanakan hak yang sama tetapi melalui wakil-wakil yang dipilih dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.¹⁰⁵

Dengan demikian, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam partisipasi dalam kekuasaan negara, di mana negara berhak ikut serta di dalam menjalankan negara atau



105. Abdul Bari Azed. 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hal. 1.

mengawasi jalannya kekuasaan negara. Baik secara langsung melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur oleh pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, dijalankan oleh rakyat untuk kepentingan rakyat.

b) Unsur-Unsur Demokrasi

Secara komprehensif kriteria demokrasi diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo. Carter dan Herz ¹⁰⁶ mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalanannya melalui prinsip-prinsip:

- 1) pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;
- 2) adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
- 3) persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik;
- 4) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- 5) diberinya kebebasan partisipasi dan beroposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan



iam Budiardjo. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia. Hal. 86-87

perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;

- 6) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan
- 7) dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

Sedangkan Lyman Tower Sargent mengatakan bahwa negara demokrasi harus memenuhi beberapa unsur sebagai berikut :¹⁰⁷

- 1) *Citizen involvement in political decision making* (warga negara terlibat dalam pengambilan keputusan politik)
- 2) *Some degree of equality among citizens* (adanya persamaan derajat diantara warga negara)
- 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens* (adanya jaminan persamaan kemerdekaan atau kebebasan bagi warga negara)
- 4) *A system of representation* (adanya sistem perwakilan)
- 5) *An electoral system-majority rule* (adanya aturan sistem pemilihan umum).”



Lyman Tower Sargent. 1984. *Contemporary Political Ideologies*. Chicago: The Dorsey. Hal. 32-33

Menurut Munir Fuady bahwa unsur utama dari demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah adanya prinsip “musyawarah” , kata musyawarah sendiri awal mulanya tersebut dalam sila ke empat dari Pancasila, yang secara lengkap berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. inti musyawarah adalah “*win-win solution*” artinya dengan prinsip musyawarah tersebut, diharapkan memasukkan semua pihak yang berbeda pendapat. Namun, persoalan *win-win solution* atau harapan yang sebenarnya sangat sulit untuk diterapkan dalam praktik berbangsa dan bernegara. Olehnya itu, format musyawarah yang lebih realistis dalam konteks ini adalah *voting* berdasarkan metode *one man one vote* yang menghasilkan konsep *win lose solution*. Berdasarkan konsep *Zero sum game*, meski tidak selamanya berarti pemenang ambil semua (*the winner takes all*). Di dalam hal ini, konsep demokrasi musyawarah versi Indonesia merupakan salah satu *species* dari teori demokrasi konsensus. ¹⁰⁸

Sedangkan Menurut Miriam Budiardjo ¹⁰⁹ bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:



Munir Fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: Refika Aditama. Hal.188
Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*ed-revisi. Jakarta: PT. Gramedia
Jakarta utama. Hal. 63-64

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab.
2. Suatu dewan perwakilan yang mewakili golongan–golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (control), memungkinkan oposisi, bersifat konstruktif, dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem swa-partai atau multipartai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya.
4. Pers media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Berdasarkan beberapa pandangan di atas, pandangan Munir Fuady yang menjadi suatu ukuran di dalam mewujudkan demokrasi rasional yang menurutnya, demokrasi rasional memang dapat terwujud manakala terpenuhi beberapa unsur sebagai berikut:¹¹⁰



Munir Fuadi. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: Refika Aditama. Hal. 27

1. Sistem demokrasi yang rasional dalam hal ini adalah hubungan dengan pemilihan umum diperlukan sistem pencalonan yang tepat, efektif dan efisien.
2. Partai politik yang rasional. Dalam hal ini partai –partai politik harus memiliki komitmen dan prosedur kompetisi internal yang baik agar dapat menempatkan calon-calon rasional untuk diserahkan kepada rakyat untuk dipilih. Jadi, calon yang ditempatkan adalah mereka yang bukan karena berbasiskan hubungan kekeluargaan, pertemanan, pemilik uang, atau selebritis penjual tampang.
3. Kandidat yang akan dipilih rasional. Para kandidat yang akan ditunjuk untuk dipilih melalui pemilihan umum harus terdiri dari orang rasional yang berkualitas tinggi dan berakhlak mulia. Bukan hanya sekadar mereka yang memiliki banyak uang atau pencitraan dari media massa melalui jual tampang.
4. Voter yang cerdas. Kepada para pemilih dalam suatu pemilihan umum haruslah diberikan pendidikan dan pencerahan yang harus menerus sehingga mereka dapat menjadi pemilih yang cerdas yang mampu membedakan mana kandidat yang baik dan mana kandidat yang hanya petualang politik saja.



5. Budaya politik yang rasional. Mendapatkan budaya demokrasi yang rasional memang memerlukan waktu, tetapi perlu secara sadar dibina terus. Budaya demokrasi ini seringkali merupakan budaya baru yang bisa merombak budaya masyarakat yang lama, yang umumnya feodal, tangan besi, dan berbagai sikap anti demokrasi lainnya.”

3. Pemilihan Umum

a) Pengertian Pemilihan Umum

Pada hakikatnya pemilu di Negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu merupakan wadah dimana rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis. Fungsinya sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi. Esensinya sebagai sarana demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan Negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan Negara yang benar-benar memancarkan kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, dan rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.¹¹¹



111. Karim M. 1991. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang*. Jakarta: CV. Rajawali. Hal. 120

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia.

Pemilihan Umum merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik rakyat pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan kendaraan politik, partai politik kemudian hadir dan menawarkan kader-kadernya untuk mewakili hak-hak politik rakyat dalam negara. Tetapi untuk memperjuangkan hak-hak politik rakyat partai politik terlebih dahulu harus memperoleh eksistensi yang dapat dilihat dari perolehan suara dalam pemilihan umum.

Pemilihan umum dapat juga diartikan sebagai suatu sarana atau cara untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan, kepentingan rakyat perlu diwakali. Karena pada saat sekarang ini tidak mungkin melibatkan rakyat secara langsung dalam kegiatan tersebut mengingat jumlah penduduk sangat besar.



Maka dari itu partai politik menawarkan calon-calon untuk mewakili kepentingan rakyat. Pemilihan umum merupakan saat dimana partai politik bertarung untuk memperoleh eksistensi di lembaga legislatif.

Secara umum, pemilu merupakan sarana untuk melahirkan regenerasi pemerintahan. Sekaligus, dalam konteks *good governance and clean government*, Pemilu juga merupakan ruang untuk melakukan evaluasi atas kerja-kerja pemerintahan dalam periode berjalan. Dalam Pemilu, perwujudan kehendak rakyat tersebut dituangkan dalam hak dan kewajiban yang tersedia. Hak bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasi mereka, memilih wakil dan pemimpin yang menurut mereka adalah panutan, tanpa intervensi dan paksaan dari siapapun, termasuk negara. Serta kewajiban bagi pihak-pihak yang merasa dipercayakan untuk mengemban amanah rakyat, sebagai anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD), Gubernur, Bupati, Walikota maupun Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Pemilu adalah pintu gerbang menuju masyarakat demokratis.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada BAB I Ketentuan Umum dimaksud dengan Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Wakil Gubernur dan Wakil Bupati/Wakil Walikota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Menurut Miriam Budiardjo, di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum bukan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbyng*, dan sebagainya.¹¹²

Dalam ilmu politik, dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:¹¹³

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik).



Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). Jakarta: PT Gramedia
M. J. C. van der Meer. 1969. "Electoral System and the Influence of Electoral System on Party
System" dalam *An Introduction to Comparative Government*. London: Weindenfield and
Nelson. Hal. 177-206.

2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang).

Disamping itu, ada beberapa varian seperti *Block Vote* (BV), *Alternative Vote* (AV), Sistem Dua Putaran atau *Two-Round System* (TRS), Sistem Paralel, *Limited Vote* (LV), *Single Non-Transferable Vote* (SNTV). Tiga yang pertama lebih dekat kesistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat ke sistem proporsional atau semi proporsional.

Pemilih dalam pemilu disebut sebagai konstituen, di mana para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama diwaktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenangan Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Proses pemilihan umum merupakan bagian dari demokrasi.

Menelusuri tiga karakteristik fundamental pemilu yang demokratis dan efektif menurut Baxter, maka gagasan tersebut terdiri dari:¹⁴



Baxter, Joe. 1997. *Techniques for Effective Election Management' in Elections: Lectives on Establishing Democratic Practices*. New York: *United Nations Department Development Support and Management Services*. Hal. 13

- a. Independensi (*Independence*): yaitu kebebasan penyelenggara pemilu untuk bebas bertindak dan melakukan tindakan yang berdasar pada kepentingan pemilih (*voters*) dan bukan berdasarkan pada kepentingan partai ataupun kandidat tertentu. Karakteristik ini bertujuan untuk membangun kepercayaan sehingga semua unsur dapat menghargai (*respect*) proses dan hasil (*result*) pemilu.
- b. Imparsialitas (*impartiality*): serupa dengan independensi, karakteristik imparsial juga bertujuan untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap penyelenggara pemilu. Secara umum, penyelenggara pemilu selayaknya terdiri dari individu yang menjunjung tinggi prinsip imparsial sehingga mereka dapat berlaku adil dan memberikan keseimbangan/kesetaraan. Untuk memperoleh kepercayaan dari parpol maupun masyarakat, penyelenggara pemilu harus menerapkan hukum dan regulasi secara konsisten dan terkendali. Agar setiap tahapan pemilu berjalan dengan prinsip imparsial, maka prosedur setiap tahapan harus disampaikan secara transparan kepada parpol dan publik/masyarakat.
- b. Kompetensi (*competence*): sebuah lembaga penyelenggara yang independen dan imparsial tidak akan bermakna jika masih terdapat pemilih yang tidak terdaftar, lolosnya



kandidat/calon yang tidak berkualitas, tidak terlaksananya pelatihan teknis pemilu, ataupun pemungutan suara yang bergeser dari jadwal. Masyarakat dan parpol harus dapat menjadi saksi bahwa penyelenggara pemilu memiliki kapabilitas untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak sesuai jadwal, kerancuan dan kebingungan dalam pelaksanaan tugas operasional oleh para pegawai di KPU, rendahnya komunikasi dan dialog antara penyelenggara pemilu dengan parpol dan media, ataupun hal-hal lainnya yang kurang terorganisir dan tidak dikomunikasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu, dapat menimbulkan ketidekefektifan kinerja penyelenggara pemilu.

Ali Moertopo mengemukakan bahwa pada hakikanya pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktab dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.¹¹⁵



Murtopo.1974. *Strategi Politik Nasional*. Jakarta: CSIS. Hal. 61

Pemilihan umum adalah salah satu syarat berlangsungnya demokrasi. Namun, tidak semua pemilu berlangsung secara demokratis.¹¹⁶ Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: pertama, *inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam pemilu; kedua, *equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; ketiga, *effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; keempat, *enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan kelima, *final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.¹¹⁷

Sedangkan menurut Menurut RH Taylor demokrasi hanya berarti jika rakyat punya kesempatan untuk menerima atau menolak orang atau kelompok orang yang akan memimpinya. Kesempatan menerima atau menolak tersebut hanya bisa dilakukan lewat pemilu. Karena itu, pemilu sesungguhnya merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi terselenggaranya pemerintahan yang berdasarkan



dik Supriyanto. 2007. Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu. Jakarta: dem. Hal. 22

Robert A Dahl. 1979. *Procedural Democracy*," dalam P Laslett and J Fishkin (ed). *Sophy. Politics and Society. Fifth Series*. New Haven: Yale University Press. Hal. 97-

prinsip perwakilan. Karena itu juga, pemilu yang demokratis memerlukan sejumlah persyaratan, yaitu:¹¹⁸

- a) adanya pengakuan terhadap hak pilih universal;
- b) adanya keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih;
- c) adanya mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang terbuka;
- d) adanya kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihannya;
- e) adanya keleluasaan bagi peserta pemilu untuk berkompetisi secara sehat;
- f) adanya penghitungan suara yang dilakukan secara jujur;
- g) adanya netralitas birokrasi; dan,
- h) adanya lembaga penyelenggara pemilihan yang independen.

b) Tujuan Pemilihan Umum

Dalam negara demokratis (pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat) maka salah satu ciri utamanya adalah pemilihan umum untuk memilih partai politik yang akan mendapat kepercayaan rakyat.

Pemilihan umum merupakan gambaran yang ideal bagi suatu pemerintahan yang demokratis.



¹¹⁸ Taylor. 1996. *Election and Politics in Southeast Asia*, dalam RH Taylor, ed, *The Process of election in Southeast Asia*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press. Hal. 2.

Menurut Seymour Martin Lipset demokrasi yang stabil membutuhkan konflik atau pemisahan sehingga akan terjadi perebutan jabatan politik, oposisi terhadap partai yang berkuasa dan pergantian partai-partai berkuasa.¹¹⁹

Karena itu pemilu bukan hanya untuk menentukan partai yang berkuasa secara sah, namun jauh lebih penting dari adalah sebagai bukti bahwa demokrasi yang berjalan dengan stabil, dimana terjadi pergantian partai-partai politik yang berkuasa. Terkait tujuan pemilu, menurut Parulian Donald, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (otoritas) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representiveness*).

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.



Seymour Martin Lipset. 1960. *Political Man: Basis Sosial Tentang Politik*. Yogyakarta: Ka Pelajar. Hal. 1

Dalam arti lebih sederhana, tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu *pertama* memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua*: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan *ketiga*; untuk melaksanakan hak-hak asasi warganegara.¹²⁰

Jimmy Asshiddiqie mengemukakan tujuan dari pada penyelenggaraan pemilihan umum (*general election*), yang dirumuskan dalam empat bagian yakni:¹²¹

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Arbi sanit menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah, pembentukan perwakilan politik rakyat, sirkulasi elit



oh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara esia*. Jakarta:PSHTN-FHUI. Hal. 330.

ly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...Op. Cit.* Hal. 175

penguasa, dan Pendidikan politik.¹²²Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan antara lain:

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga Negara.

c) Sistem Pemilihan Umum

Valina SIngka Subekti dalam makalah yang disampaikan pada *Internasional Conference tentang Towards Structural Reform for Democratization in Indonesia Problems and Prospects*, di Jakarta Tahun 1998 yang berjudul "*Electoral Law Reform as A Prerequisite to Create Democratization in Indonesia*", mengungkapkan bahwa Sistem pemilihan adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara memilih para wakilnya. Dalam suatu lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR atau DPRD, sistem pemilihan ini bisa berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih kedalam suatu kursi di lembaga legislatif atau parlemen. Namun, ketika pemilihan itu terjadi pada seorang calon anggota legislatif, sistem pemilihan itu bisa berwujud seperangkat metode untuk menentukan seorang pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya. Dalam bahasa yang



bi Sanit. *Op. Cit.* Hal. 158.

sederhana, sistem pemilihan ini pada dasarnya berkaitan dengan cara pemberian suara, perhitungan suara dan pembagian kursi.¹²³

Sebagaimana diungkapkan oleh Ben Reilly dan Andrew Reynolds bahwa:¹²⁴

“Jarang sekali sistem pemilihan umum dipilih secara sadar dan disengaja. Seringkali pemilihan tersebut datang secara kebetulan, karena adanya peristiwa yang terjadi secara simultan, karena trend yang sedang di gandrungi, atau karena keajaiban sejarah, dampak kolonialisme dan pengaruh negara tetangga seringkali menjadi dorongan dalam setiap pemilihan sistem pemilihan umum. Meskipun demikian hampir semua sistem pemilihan umum mempunyai pengaruh besar bagi kehidupan politik masa depan negara bersangkutan. Kebanyakan kasus sekali dipilih, sistem pemilihan tersebut kurang lebih tetap sama karena kepentingan politik hanya akan mengkristal disekitar dan bereaksi terhadap insentif yang ditimbulkan sistem tersebut.”

Jika sistem pemilihan umum jarang sekali dipilih secara sengaja, lebih jarang lagi sistem tersebut di rancang secara seksama untuk kondisi sejarah dan sosial tertentu dalam sebuah Negara baru, mewarisi, sistem pemilihan umum dalam parlemennya. Akan tetapi keputusan tersebut seringkali dipengaruhi oleh salah satu dari dua keadaan, yaitupara pelaku politik kurang mempunyai informasi dan pengetahuan yang cukup sehingga pilihan dan konsekuensi sistem pemilihan umum tidak mereka kenali sepenuhnya.

Sebaliknya, para pelaku politik memiliki pengetahuan yang cukup terhadap konsekuensi sistem pemilihan umum, menyebabkan



uh Kartikosistem pemilu dalam perspektif demokrasi di indonesia jurnal itusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009 Hal. 38
nal Sistem pemilu oleh kerjasama Ace Project dan Idea-uniter nations dan ife yang emahkan oleh ifes 1998. Hal. 1

mereka menganjurkan dipilihnya sistem yang menurut mereka dapat memberikan keuntungan yang maksimal bagi pihaknya. Kedua skenario tersebut, pilihan apapun yang diambil kadangkala bukan yang terbaik untuk politik jangka panjang, Seringkali pilihan tersebut membawa dampak yang sangat merugikan bagi kelangsungan demokrasi negara bersangkutan. Ada empat cara bagaimana sistem pemilu tersebut dipakai: lewat warisan colonial, melalui perekrasan, dengan tekanan dari luar, atau secara kebetulan.

Menurut Ben Reilly dan adrew Reynolds bahwa salah satu dasar ilmu politik adalah bahwa para politikus dan partai-partai politik memilih lembaga-lembaga. Misalnya, lembaga pemilihan umum untuk mereka yakni akan menguntungkan mereka sendiri. Dengan demikian, model sistem partai yang berbeda-beda cenderung menghasilkan sistem pemilu yang berbeda. Contoh yang paling baik dipakainya adalah sistem *representation proporsional* di daratan Eropa pada tahun abad ini.¹²⁵

Perkembangan pemakaian sistem ini *representation proporsional* di Eropa, dan munculnya kekuatan sosial baru yang tangguh. Misalnya, gerakan kaum buruh mendorong dipakainya sistem *representation proporsional* yang sekaligus mencerminkan dan mengontrol perubahan-perubahan ini dimasyarakat.



hal. 17

Menurut Ben Reilly dan adrew Reyolds Dalam merancang sebuah sistem pemilihan umum harus menciptakan sebuah sistem yang mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut :¹²⁶

1. Memastikan terbentuknya sebuah parlemen yang partisipatif.
2. Membuat pemilu terjangkau dan berarti bagi para pemilih pada umumnya.
3. Menyediakan sarana bagi rekonsiliasi partai yang semula bermusuhan.
5. Menjaga citra legitimasi dewan dan pemerintah.
6. Membantu terbentuknya pemerintah yang stabil dan efisien.
7. Mendorong terbentuknya suatu sistem yang memungkinkan pemerintah dan wakil rakyat dapat bertanggungjawab secara maksimal.
8. Mendukung hidupnya partai-partai politik yang “terbuka”
9. Medorong munculnya oposisi di parlemen.
10. Realistis berdasarkan kemampuan keuangan dan administrasi negara.”

Dalam konteks sosiopolitik dalam perancangan sistem pemilihan umum berbagai profesi akan memberikan pandangan yang berbeda-beda berdasarkan ukuran keahlian dan profesi masing-masing. Kesemuanya memberikan konsep ideal, seperti para konsultan perancangan sistem pemilihan umum akan menghindari pendekatan “satu ukuran untuk semua” yaitu dengan merekomendasikan suatu sistem yang dapat di terapkan untuk segala situasi. Sedangkan para ahli konstitusi akan mengatakan “tergantung” pada peraturannya.

Menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds¹²⁷ bahwa biasanya

penentuan sistem pemilihan umum bergantung pada beberapa

prakni;

l, Hal 5.



- a. Bagaimana bentuk masyarakatnya.
- b. Mereka terbagi menurut apa.
- c. Apakah pembagian etnik dan masyarakat cocok dengan tingkah laku dalam pemilu.
- d. Apakah kelompok yang berbeda-beda tersebut secara geografi tinggal bercampur menjadi satu atau terpisah satu sama lain.
- e. Bagaimanakah sejarah politik negara itu.
- f. Apakah negara tersebut merupakan negara demokrasi yang sudah mapan, negara demokrasi transisi, atau negara yang memperbaharui sistem demokrasi.
- g. Parlemen bekerja dalam situasi konstitusi umum seperti apa.

Pada kesimpulannya menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds¹²⁸ bahwa pemilihan sebuah sistem pemilihan umum yang permanen harus mendorong pertanggungjawaban geografis yang besar, dengan cara anggota-anggota parlemen yang mewakili distrik yang kecil membangun hubungan yang serasi antara penguasa dengan yang dikuasai.

Tentang sistem pemilihan umum Jean Blondel mengemukakan bahwa dalam ilmu politik di kenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :¹²⁹

- 1) *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan satu wakil biasanya disebut dengan distrik)
- 2) *Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional).



l. Hal. 11

l., Hal . 17

Blondel. 1969. *Electoral Systems And The Influence Of Electoral Systems On Party Systems* Dalam *An Introduction To Comparative Government*. London: Weindenfield and Nelson. Hal. 177-206.

Berkenaan dengan esensi keterwakilan rakyat jimly Asshiddiqie bahwa jika sistem pemilihan umum yang pakai adalah sistem suara berimbang (proporsional), maka derajat hubungan keterwakilan antara rakyat dan para wakilnya cenderung berjarak, tidak sedekat atau seakrab seperti dalam sistem distrik.¹³⁰

Sistem pemilihan umum menurut Bintang R. Saragih, meliputi dua hal pokok, *Pertama*, bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada aturan-aturannya secara umum (diakui dan dianut oleh umumnya negara-negara demokrasi konstitusional). Ini sering disebut dengan sebagai *electoral laws* yang mengatur sistem pemilu dan aturan-aturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan, baimana distribusi hasil pemilu di tetapkan dan sebagainya. *Kedua*, bagaimana mekanisme melaksanakan suatu pemilu yang bisa disebut sebagai *electoral process*. Dalam *electoral process* ini ditentukan misalnya: siapa panitia penyelenggara pemilu, partai atau organisasi peserta pemilu, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, tempat dan jumlah TPS, saksi perpindahan pemilih dan sebagainya.”¹³¹

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim Secara garis besar pemilihan umum terdapat dua model berkaitan dengan sistem



ly Asshiddiqie *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam* 1945. FH UII Press. Yogyakarta. 2004. Hal. 44
ntang R. Saragih “*Masyarakat Indonesia dan sistem pemilu*”. *Op. Cit.* Hal. 307.

pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat yang cukup banyak penganutnya, yaitu sistem oraganis dan sistem mekanis.¹³²

4. Komisi Pemilihan Umum

1) Pengertian Komisi Pemilihan Umum

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum [KPU], Badan Pengawas Pemilu [BAWASLU] dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu [DKPP] sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara secara langsung oleh rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia mendefinsikan Komisi Pemilihan Umum Sebagai Berikut:¹³³

“Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang



h. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim.*Op. Cit.* Hal. 333
shiddiqie, Jimly, Konstitusi & Konstitusionalisme ...*Op. Cit.* Hal. 239.

bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen)".

134

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi Komisi Pemilihan umum sebagai lembaga penunjang, dijelaskan sebagai berikut:¹³⁵

“penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu mainstate organ (lembaga negara utama), dan auxiliary state organ (lembaga penunjang atau lembaga bantu). Komisi Pemilihan Umum merupakan organ konstitusi yang masuk dalam auxiliary state organ”

Berdasarkan teori organ negara di atas, Komisi Pemilihan Umum merupakan *auxiliary state body*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*). Komisi Pemilihan Umum secara hierarki termasuk dalam kategori *auxiliary state organ* yang kedudukannya sejajar dengan Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman Indonesia dan Bank Sentral. Komisi pemilihan umum menunjang lembaga-lembaga negara utama sebagai penyelenggara pemilihan umum di negara Indonesia.

Secara limitative undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum pada Ketentuan Umum pasal 1 angka 8 [delapan] mendefinisikan Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan

independen dalam Pemilu, Sehingga dalam melaksanakan tugas dan

di,
Natabaya. 2008. Sistem Perundang-Undangan di Indonesia. Jakarta: Konstitusi Pers
ata Nusa. Hal. 213.



Kewenangan sebagai penyelenggara Pemilu KPU selalu berpedoman pada asas:¹³⁶

- a. mandiri;
- b. jujur;
- c. adil;
- d. kepastian hukum;
- e. tertib;
- f. kepentingan umum;
- g. keterbukaan;
- h. proporsionalitas;
- i. profesionalitas;
- j. akuntabilitas;
- k. efisiensi; dan
- l. efektivitas.

Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan. Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. KPU berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang berjumlah 7 (tujuh orang).



sal 2 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Selanjutnya KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi yang jumlah anggota berjumlah 5 [lima] atau 7 [tujuh] orang dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota, yang masing-masing berjumlah 3 [tiga] atau 5 (lima) orang sebagaimana dimaksud pada ketentuan pasal 8 dan Pasal 10 ayat [1] undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum. Ketentuan penetapan jumlah anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten Kota didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah administrasi pemerintahan. Bahwa pengaturan kelembagaan penyelenggara pemilu bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin pengaturan sistem pemilu, memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu dan mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

2) Produk Hukum Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemilihan umum diberikan kewenangan untuk membentuk Keputusan Komisi Pemilihan Umum. Pembahasan mengenai produk hukum Komisi Pemilihan Umum ini, penting dalam kaitannya dengan untuk mengetahui sejauhmana KPU mampu menggunakan instrument hukum dalam penguatan kelembagaannya.

Keputusan Administratif merupakan suatu pengertian yang sangat abstrak, yang dalam praktik tampak dalam bentuk keputusan-keputusan yang sangat berbeda. Namun demikian, keputusan-keputusan



administrative juga mengandung ciri-ciri yang sama, karena akhirnya dalam teori hanya ada satu pengertian yakni “Keputusan Administratif”. Adalah penting untuk mempunyai pengertian yang mendalam tentang pengertian keputusan administrative, karena perlu untuk dapat mengenal dalam praktik keputusan-keputusan/tindakan-tindakan tertentu sebagai keputusan administratif. Hal itu sangat diperlukan, karena hukum positif mengikat akibat-akibat hukum tertentu pada keputusan-keputusan tersebut, misalnya suatu penyelesaian hukum melalui hakim tertentu, sifat hukum keputusannya adalah individual-konkrit.

Istilah “Keputusan tata usaha negara” pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri belanda dengan nama *Beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der port, yang oleh beberapa penulis seperti AM. Donner H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai “*de vader van het modern beschikkingsbegrip*”, (bapak dari konsep *beschikking* yang modern).¹³⁷

Menurut Utrecht “*beschikking*” atau “ketetapan” adalah suatu perbuatan yang berdasarkan hukum publik yang bersegi satu, ialah yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan sesuatu kekuasaan istimewa.¹³⁸ Van der Pot dalam bukunya “*Nederlandch Bestuursrecht*, mengemukakan *beschikking* adalah perbuatan hukum

andelingen) yang dilakukan alat-alat pemerintahan itu (*der*

Iwan H.R. 2006, “*Hukum Administrasi Negara*”. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal.

Utrecht. 1964. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Jakarta: Ichtiar. Hal. 68



bestuursorganen) dalam menyelenggarakan hal khusus (*hun wilsverklaringen voor het byzondere geval*), dengan maksud mengadakan perubahan dalam bidang hubungan hukum (*gericht op een wijziging in de wereld der rechtsverhoudingen*).¹³⁹

Lebih lanjut A.M. Donner, menjelaskan “*beschikking*” adalah suatu perbuatan hukum dalam hal istimewa yang dilakukan oleh suatu alat pemerintahan sebagai alat pemerintahan dan/atau berdasarkan suatu ketentuan yang mengikat dan berlaku umum, dengan maksud menentukan hak-kewajiban mereka yang tunduk pada tata tertib hukum, dan penentuan tersebut diadakan oleh alat pemerintahan itu dengan tidak sekehendak mereka yang dikenai penentuan itu.¹⁴⁰

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Belanda (Awb) dikemukakan bahwa:¹⁴¹

De eenzijdig, naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring van een administratief organ van de central overhead, gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen”.

Terjemahan:

(pernyataan kehendak secara sepihak dari organ pemerintah pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi negara, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan



d.,
ns, W.F. (terj. R. Kosim Adisapoetra). 1978. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi*
ra. Jakarta: Pradnya Paramita. Hal. 14.
Cit. Hal. 143.

hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan.)

Berdasarkan definisi tersebut di atas, terdapat enam unsur keputusan, yakni sebagai berikut.¹⁴²

1. *Eennaar buiten gerichte schriftelijke wilsverklarin*; (suatu pernyataan kehendak tertulis);
2. *gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting*; (diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi negara);
3. *eenzijdig*; (Bersifat Sepihak);
4. *met zondering van besluiten van algemene strekking*; (dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum);
5. *gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen*; (dengan dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, ata pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan); dan
6. *afkomstig van een administratief organ*; (berasal dari organ pemerintahan).

Keputusan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara jo Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara ialah :



Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang

d.

berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

Dari definisi tersebut diatas maka dapat dirumuskan unsur-unsur/elemen-elemen keputusan sebagai berikut :

1. Keputusan tersebut berbentuk tertulis;
2. Keputusan tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang;
3. Keputusan tersebut berdasarkan pada peraturan perundang-undangan;
4. Keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. Keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, istilah “penetapan tertulis” menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini apabila sudah jelas :

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.



Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.

Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai sumah si A, Izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang perbuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan

pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi
waian Negara.



Dalam literatur Hukum Administrasi/Tata Usaha/Tata Pemerintahan berbahasa Indonesia, ada beberapa macam atau bentuk “*beschikking*” (keputusan atau ketetapan) sebagai perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Menurut Van der Wel membedakan (macam-macam) keputusan atas:¹⁴³

1. *De rechtvaardigende beschikkingen* (keputusan deklaratif);
2. *De constitutieve beschikkingen*, yang terdiri atas:
 - a. *belastende beschikkingen* (keputusan yang memberi beban);
 - b. *begunstigende beschikkingen* (keputusan yang menguntungkan);
 - c. *statusverleningen* (penetapan status);
3. *De afwijzende beschikkingen* (keputusan penolakan).

Utrecht di dalam bukunya berjudul “Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia” membedakan (macam-macam) ketetapan, yakni :¹⁴⁴

a. Ketetapan Positif dan Negatif

- 1) Ketetapan Positif (*Positive beschikking*) adalah perbuatan hukum yang menimbulkan hak/dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan;
- 2) Ketetapan Negatif (*Negative beschikking*) ketetapan yang tidak menimbulkan perubahan dalam keadaan hukum yang telah ada (tidak menimbulkan hak dan kewajiban). Ketetapan Negatif dapat berbentuk: pernyataan tidak berkuasa/berwenang (*onbevoegdverklaring*), pernyataan tidak dapat diterima (*een niet ontvankelijkverklaring*), atau suatu penolakan sepenuhnya (*een algehele afwijzing*);



Utrecht, *Op.Cit.* Hal. 131-132.
l., Hal. 47.

b. Ketetapan Deklaratur dan Ketetapan Konstitutif

- 1) Ketetapan Deklaratur (*Declaratoire beschikking*) hanya menyatakan bahwa yang bersangkutan diberi haknya menurut ketentuan yang ada atau karena hukumnya demikian (*rechtsvastellende beschikking*);
- 2) Ketetapan Konstitutif (*constitutieve beschikking*) adalah menciptakan/ membuat hukum (*rechtscheppend*);

c. Ketetapan Kilat dan Ketetapan Tetap

Ketetapan kilat (*vluchting*) adalah ketetapan yang hanya berlaku berakibat pada satu saat yang singkat saja, yakni pada saat ditetapkan. Ada 4 (empat) macam yaitu:

- b) ketetapan yang bertujuan mengubah redaksi/teks ketetapan lama;
 - c) ketetapan negative, ketetapan yang tidak mengubah sesuatu dan tidak merupakan halangan untuk melakukan tindakan apabila dikemudian hari ada perubahan keadaan;
 - d) pencabutan atau pembatalan ketetapan terdahulu;
 - e) pernyataan pelaksanaan (*de uitvoerbaarverklaring*), misalnya menutup jalan raya karena ada perbaikan jalan.
- 2) Ketetapan Tetap (*blijvende*) ketetapan yang akibat hukumnya berkelanjutan.



d. Dispensasi, ijin (*vergunning*), lisensi, dan konsesi;

- 1) Dispensasi adalah tindakan pejabat administrasi yang berwenang (*bestuur*) yang menghapuskan berlakunya suatu ketentuan undang-undang terhadap suatu peristiwa yang khusus (*relaxation legis*);
- 2) Ijin (*vergunning*) adalah ketetapan/tindakan pejabat administrasi yang berwenang (*bestuur*) yang memperbolehkan suatu tindakan yang dilarang oleh ketentuan undang-undang untuk tujuan khusus.
- 3) Lisensi diartikan sebagai suatu ijin yang memberikan kebebasan untuk menjalankan perusahaan (*bedrijfsvergunning*). Lisensi adalah ijin yang bertujuan komersial atau menambah fiskal dan mendatangkan keuntungan.
- 4) Konsesi “bentuk konsesi se-akan-akan merupakan suatu kombinasi dari lisensi dan pemberian status (*statusverlening*) bagi sebuah usaha yang luas bidangnya dan meliputi “*het uit gebreide regime van rechten en verplichtingen*” (mengandung hak dan kewajiban yang sangat luas).



3) Kesekretariatan Komisi Pemilihan Umum

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) menyebut ada 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.¹⁴⁵

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)

menetapkan ketentuan administrasi Pemilu. Termasuk dalam tugas ini

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



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.¹⁴⁶

Selain menyebut KPU sebagai penyelenggara pemilu, UU Nomor 7 Tahun 2017 juga menyebut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai institusi pengawas penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks perundangan, Bawaslu memiliki tiga tugas dan kewenangan yaitu. Pertama, melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap proses penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka pencegahan dan penindakan 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.

Bila laporan itu dipandang memiliki bukti awal yang memadai, Bawaslu meneruskan laporan dugaan pelanggaran tersebut kepada

KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota apabila menyangkut dugaan

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



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.¹⁴⁷

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.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu ditetapkan oleh DKPP, KPU dan Bawaslu. 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

anggaran kode etik penyelenggara pemilu. Ketiga jenis sanksi tersebut,

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



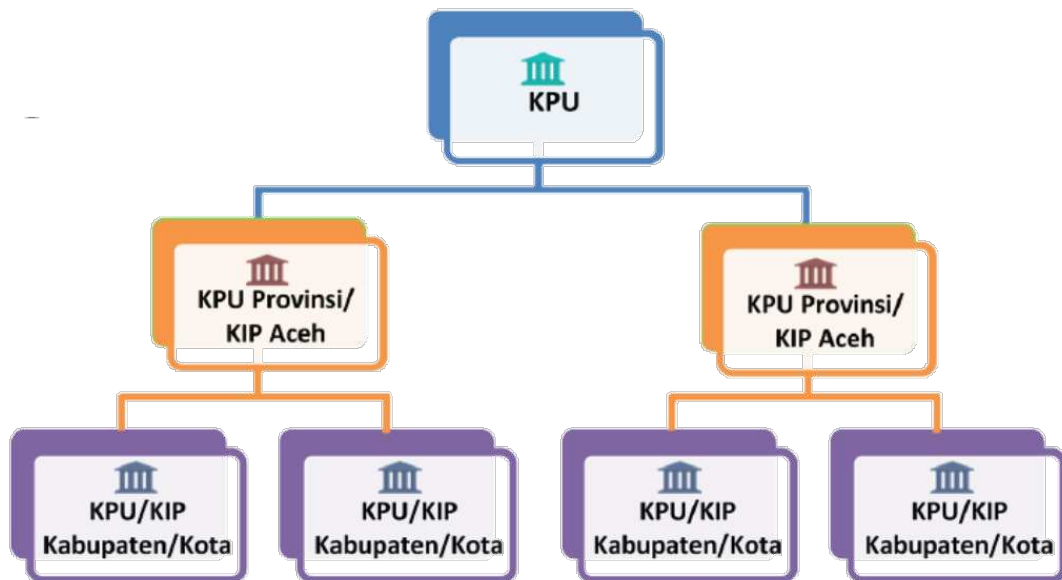
yaitu peringatan tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian permanen yang dikenakan sesuai dengan tingkat kesalahannya. Sanksi ini direkomendasikan DKPP kepada KPU atau Bawaslu bagi penyelenggara pemilu tingkat Provinsi, dan kepada KPU Provinsi atau Bawaslu Provinsi untuk penyelenggara pemilu tingkat kabupaten/kota.

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. Hubungan antara KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang bersifat nasional adalah hirarkhis. Hirarkhis artinya lembaga yang ada di bawah bertanggungjawab kepada lembaga yang berada di atasnya. Dengan demikian, KPU/KIP Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU Provinsi/KIP Aceh bertanggungjawab kepada KPU. Hubungan kelembagaan antara KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/ Kota dapat dilihat pada gambar 1.1 berikut ini.



Bagan Hubungan Organisasi KPU

Gambar 1.1



Selanjutnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, KPU beranggotakan 7 (tujuh) orang dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama. Jumlah anggota KPU Provinsi/ KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota mengalami perubahan komposisi dimana menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 anggota KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota berjumlah 5 (lima) atau 3 (tiga) orang sesuai dengan jumlah penduduk dan kondisi geografis yang bersangkutan. Jumlah anggota masing-masing KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota ditetapkan di dalam lampiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.



Untuk mendukung kelancaran tugas, wewenang dan kewajiban KPU sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, maka dibentuk Sekretariat Jenderal KPU dengan dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal KPU yang dibantu oleh paling banyak 3 (tiga) Deputi dan 1 (satu) Inspektur Utama. Sedangkan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, anggota KPU didukung oleh sekretaris KPU Provinsi/KIP Aceh atau sekretaris KPU/KIP Kabupaten/Kota.

1) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia di KPU terbagi menjadi dua komponen utama, yaitu komponen Anggota KPU dan komponen pegawai sekretariat. Anggota KPU memiliki masa jabatan tertentu yaitu selama 5 (lima) tahun sejak dilakukan pengambilan sumpah jabatan. Anggota KPU memiliki latar belakang yang sangat bervariasi, mulai dari akademisi, aktivis atau tokoh masyarakat, pengacara, profesional, dan lain sebagainya. Sedangkan pegawai sekretariat terdiri dari aparatur sipil negara (pegawai negeri sipil) dan tenaga pendukung dengan status non-PNS.

a. Anggota KPU

Anggota KPU merupakan pimpinan di KPU di setiap tingkatan satuan kerja. Anggota KPU menjadi aspek utama dalam pengambilan kebijakan organisasi di masing-masing tingkatan.

Anggota KPU sangat strategis dalam mewarnai dan membawa organisasi KPU dalam menjalankan peran dan fungsinya, serta



dalam mencapai visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan. Sekretariat Jenderal dan sekretariat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga tidak kalah penting perannya dalam organisasi KPU. Sekretariat memainkan peran krusial dalam mendukung implementasi kebijakan yang diambil oleh Anggota KPU. Tanpa dukungan dari sekretariat, kebijakan yang telah diputuskan tidak akan optimal mencapai tujuannya.

Sampai dengan tahun 2017, jumlah keanggotaan KPU di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/ kota masih mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Jumlah anggota KPU Pusat, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota seharusnya berjumlah 2.749 (dua ribu tujuh ratus empat puluh sembilan) orang, namun namun ada satu jabatan anggota (komisioner) di salah satu kabupaten/ kota di Provinsi Gorontalo yang kosong sehingga total anggota KPU menjadi 2.748 (dua ribu tujuh ratus empat puluh delapan) orang. Rincian jumlah anggota KPU di setiap tingkatan adalah sebagai berikut:



Tabel 1. Keananggotaan KPU

No	Anggota KPU	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1	KPU	7	100%
2	Provinsi	172	100%
3	Kabupaten/Kota	2.569	99.96%
Total		2.748	99.96%

Sumber : Biro Sumber Daya Manusia KPU (Desember, 2017)

Keterangan:

- Anggota KPU seharusnya sebanyak 7 orang;
- KPU Provinsi/KIP Aceh seharusnya sebanyak 172 orang;
- KPU Kabupaten Kota seharusnya sebanyak 2.570 orang

b. Pegawai KPU

Jumlah pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh dan Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan data tahun 2017 diketahui sebanyak 8.952 pegawai. Dari jumlah PNS tersebut, dapat dikategorisasikan mejadi 2 (dua) kelompok berdasarkan status kepegawaiannya, yakni:

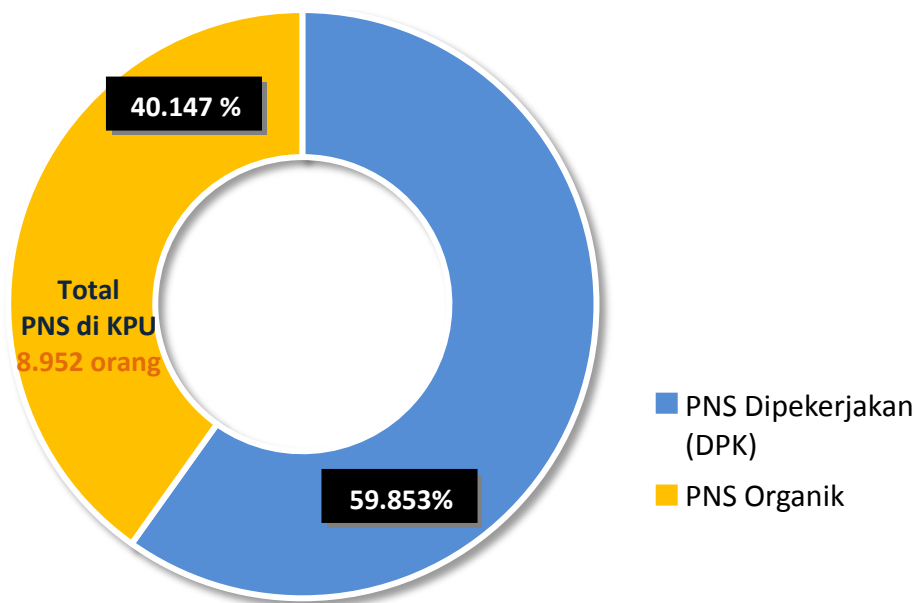
- 1) Pegawai dengan status PNS organik, yang diangkat dan dimiliki oleh KPU sebanyak 5.358 (lima ribu tiga ratus delapan puluh lima) orang atau setara dengan 59,85% (lima puluh sembilan koma delapan puluh lima persen) dari total PNS di KPU; dan
- 2) Pegawai dengan status dipekerjakan, artinya Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari Pemerintah Daerah dengan status dipekerjakan merupakan di KPU. Jumlah pegawai yang dipekerjakan secara nasional adalah sebanyak 3.594 (tiga ribu lima ratus sembilan puluh empat) orang atau setara dengan



40,15% (empat puluh koma lima belas persen) dari total PNS di KPU.

Berdasarkan data komposisi PNS di KPU tersebut diketahui bahwa masih terdapat ketergantungan pegawai KPU pada instansi lain dan pemerintah daerah, terutama pada jabatan struktural eselon IV ke atas, dikarenakan PNS organik yang ada masih belum memenuhi persyaratan jenjang kepangkatan.

Gambar 1.2



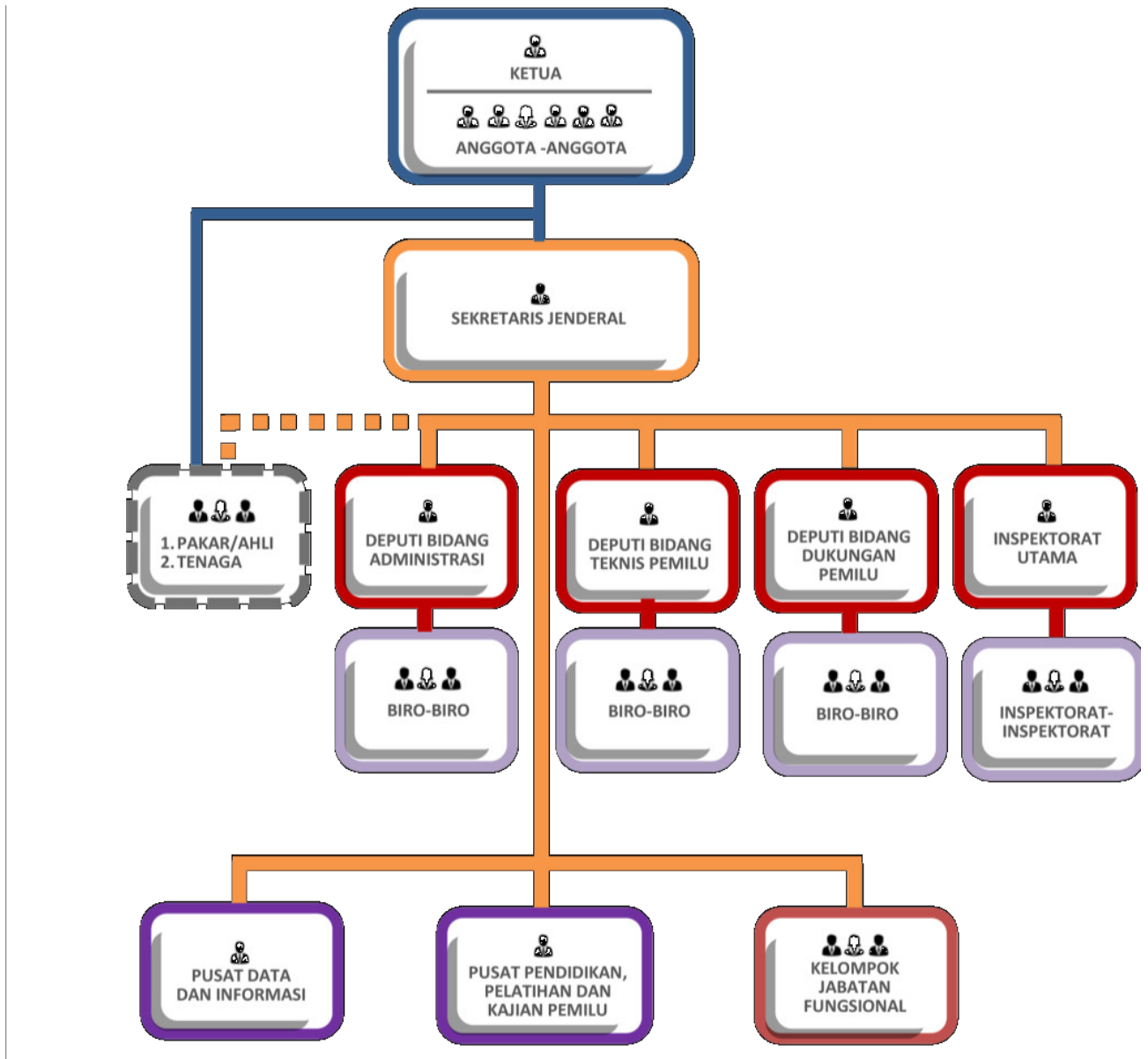
Sumber: data sekunder KPU Pusat per November 2017 (diolah)

2) Bagan Hubungan Organisasi

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, bagan organisasi KPU dapat dilihat pada Gambar 1.3 berikut ini.

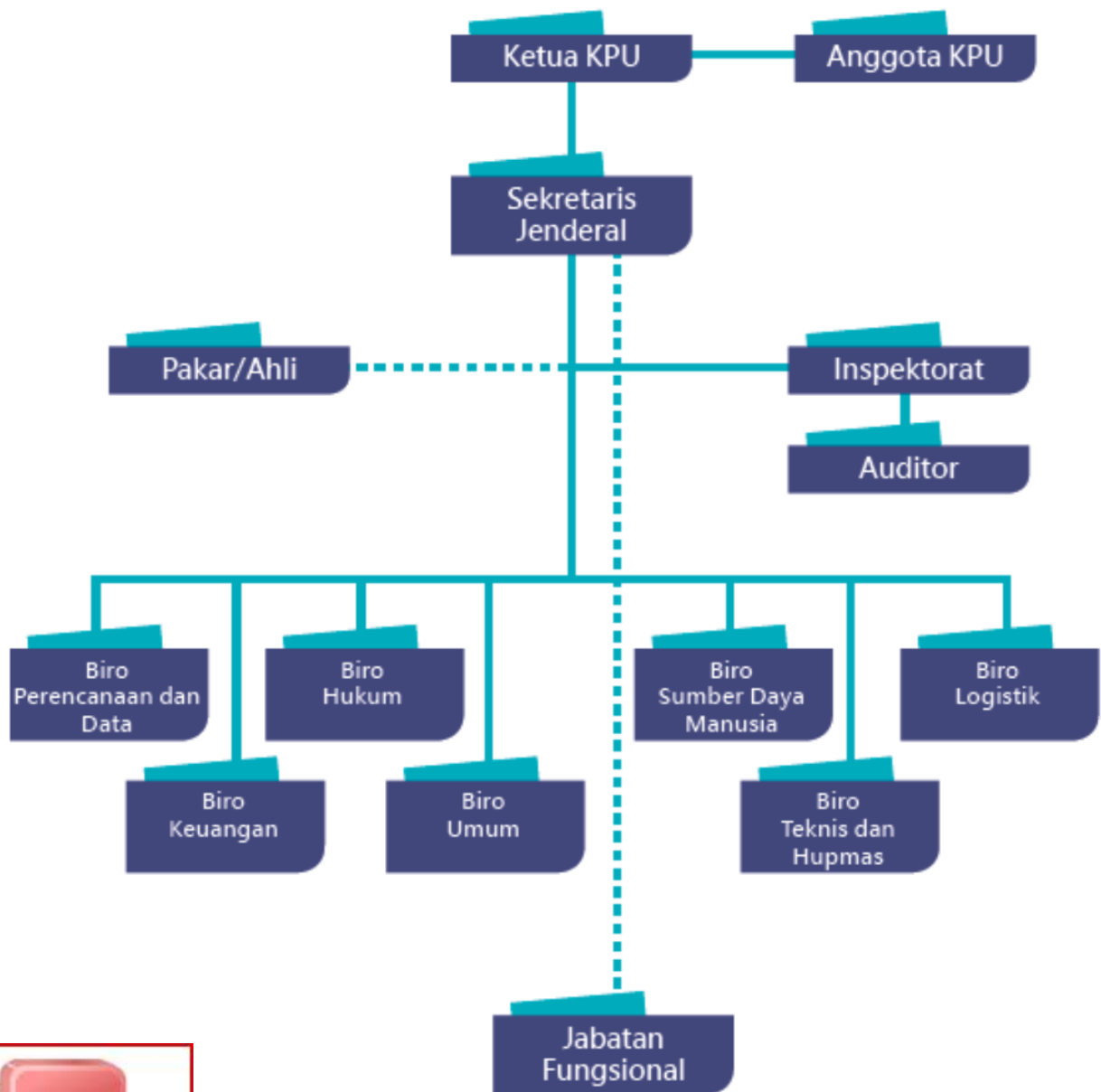


Gambar 1.3



Namun pada tahun 2017, badan organisasi tersebut masih dalam proses perubahan, sampai saat ini badan organisasi KPU masih sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 22 Tahun 2008 adalah sebagai berikut :

Gambar 1.4



Perubahan komposisi keanggotaan KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Komposisi Anggota KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota ditentukan oleh dua faktor yaitu jumlah pemilih/penduduk, jumlah wilayah administrasi yang dilayani, dan kondisi geografis. Penguatan Sekretariat Jenderal KPU dimana berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh Sekretaris Jenderal yang dibantu paling banyak 3 (tiga) Deputi dan 1 (satu) Inspektur Utama. Sekretaris Jenderal, Deputi, dan Inspektur Utama merupakan aparatur sipil negara dengan jabatan pimpinan tinggi madya. Selain itu, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 juga memberikan penekanan bahwa pegawai KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, dan Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota berada dalam satu kesatuan manajemen kepegawaian. Artinya KPU memiliki kewenangan yang penuh untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap seluruh pegawai KPU ditingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Sesuai Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, Tahapan Pe42 Laporan Kinerja KPU 2017. Pemilihan Umum Tahun 2019 dimulai dengan tahapan Penyusunan Peraturan KPU pada bulan

Agustus 2017. Proses tahapan Pemilihan Umum Tahun 2019 yang dilaksanakan selama Tahun 2017 adalah meliputi tahapan :



Penyusunan Peraturan KPU, Perencanaan Program dan Anggaran, Sosialisasi dan Pendaftaran dan Verifikasi Peserta Pemilu.

Pasal 77

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.

Pasal 78

- (1) Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.
- (2) Pegawai KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota berada dalam satu kesatuan manajemen kepegawaian.

Pasal 79

- (1) Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal, yang dibantu oleh paling banyak 3 (tiga) deputy dan 1 (satu) Inspektur Utama.
- (2) Sekretaris Jenderal KPU, deputy, dan Inspektur Utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan aparatur sipil negara dengan jabatan pimpinan tinggi madya.
- (3) Sekretaris Jenderal KPU, deputy, dan Inspektur Utama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan KPU.
- (4) Sekretaris Jenderal KPU bertanggung jawab kepada Ketua KPU.
- (5) Deputy dan Inspektur Utama bertanggung jawab kepada Ketua KPU melalui Sekretaris Jenderal KPU.

Pasal 80

- (1) Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh sekretaris KPU Provinsi.
- (2) Sekretaris KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan aparatur sipil negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sekretaris KPU Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Jenderal KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Sekretaris KPU Provinsi secara administratif bertanggung jawab kepada Sekretaris Jenderal KPU dan secara fungsional bertanggung jawab kepada ketua KPU Provinsi.

Pasal 81



- (1) Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh sekretaris KPU Kabupaten /Kota.
- (2) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan aparatur sipil negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Jenderal KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota secara administratif bertanggung jawab kepada Sekretaris KPU Provinsi dan secara fungsional bertanggung jawab kepada ketua KPU Kabupaten/Kota.

Pasal 82

Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, wewenang dan tata kerja Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 83

Di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota dapat ditetapkan jabatan fungsional tertentu yang jumlah dan jenisnya sesuai dengan ketentuan peraturan

Pasal 84

Pengisian jabatan dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal KPU.

4) Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum

Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10

Pasal 6

KPU terdiri atas:

- a. KPU;
- b. KPU Provinsi;
- c. KPU Kabupaten /Kota;
- d. KPU;
- e. PS;
- f. PLN;
- g. PPS; dan



h. KPPSLN.

Pasal 7

- (1) Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan.
- (3) Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Pasal 8

- (1) KPU berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia.
- (2) KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.
- (3) KPU Kabupaten berkedudukan di ibu kota kabupaten dan KPU Kota berkedudukan di pusat pemerintahan kota.
- (4) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan sebagai lembaga nonstruktural.

Pasal 9

- (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis, termasuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap.
- (3) Dalam menjalankan tugasnya:
 - a. KPU dibantu oleh sekretariat jenderal;
 - b. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh sekretariat.
- (4) Ketentuan mengenai tata kerja KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan KPU.

Pasal 10

- (1) Jumlah anggota:
 - a. KPU sebanyak 7 (tujuh) orang;
 - b. KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; dan
 - c. KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang.



Menetapkan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c

didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan.

- (3) Jumlah anggota KPU Provinsi dan jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (4) Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.
- (5) Ketua KPU, ketua KPU Provinsi, dan ketua KPU Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota.
- (6) Setiap anggota KPU, anggota KPU Provinsi, dan anggota KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama.
- (7) Komposisi keanggotaan KPU, keanggotaan KPU Provinsi, dan keanggotaan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).
- (8) Jabatan Ketua dan anggota KPU, ketua dan anggota KPU Provinsi, dan ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.
- (9) Masa jabatan keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.

Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 105 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Organisasi, Dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan

Umum Kabupaten/Kota, Pasal 2 bahwa 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. Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis. Dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan pada ayat (1), Sekretariat Jenderal KPU bertanggung jawab kepada Ketua KPU.



Untuk selanjutnya di rincikan pada tabel di bawa

Tabel 2.1 KESEKRETARIATAN

SETJEN KPU	SET KPU Prov	SET KPU Kab/Kota
<ul style="list-style-type: none"> • Dipimpin Sekjen dibantu Wasekjen - PNS • Calon diusulkan KPU 3 org kepada Presiden> Konsultasi dg Pem. • Calon Sekjen dan Wasekjen dipilih 1 org ditetapkan dgn Keppres • Sekjen bertg jwb kpd KPU • Peg KPU > PNS + Tenaga Profesional yg diperlukan • Sekjen dpt angkat Pakar/ahli atas persetujuan KPU > dibawah koord. Sekjen 	<ul style="list-style-type: none"> • Set dipimpin seorang Sek - PNS • Calon > diusulkan KPU 3 orang > konsultasi dgn Gub • Calon Sek dipilih 1 orang ditetapkan oleh Gub. • Sek bertg jwb kpd KPU Prov. • Peg Set > PNS dan Tenaga Profesional yang diperlukan 	<ul style="list-style-type: none"> • Set dipimpin seorang Sek – PNS • Calon > diusulkan KPU 3 orang > konsultasi dengan Bupati/Walikota • Calon Sek dipilih 1 orang ditetapkan oleh Bupati/Walikota • Sek bertg jwb kepada KPU KK • Pegawai Set > PNS dan Tenaga Profesional yang diperlukan



Tabel 2.2 ORGANISASI SEKRETARIAT

STRUKTUR	ESELONISASI	Penetapan Organisasi & Pengisian Jabatan
<ul style="list-style-type: none"> • Setjen KPU > 7 Biro, setiap Biro 4 Bag, setiap bag 3 Subbag, 1 Inspektorat, 1 Subbag. • Set KPU Prov > 3 Bag, setiap Bag 2 Subbag • Set KPU K/K > 4 Subbag • Jumlah Peg Set KPU K/K ditetapkan dengan Kept KPU pertimbangkan: beban kerja, proporsi jumlah penduduk, kondisi geografis, luas wilayah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sekjen > I a • Wkl Sekjen > I b • Sek KPU Prov > II a • Sek KPU K/K > III a <p><u>Jab Fungsional</u> Di lingk. Setjen, Set KPU Prov & Set KPU K/K dpt ditetapkan jab fungsional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Struktur org Setjen KPU, Set KPU Prov, dan Set KPU K/K ditetapkan dengan Per KPU setelah konsultasi dengan Men PAN • Struktur Org dan tata Kerja ditetapkan dengan Per KPU • Pengisian jabatan dalam struktur organisasi Setjen, Set KPU Prov dan Set KPU K/K ditetapkan dgn Keputusan KPU



Tabel 2.3 TUGAS, WEWENANG, KEWAJIBAN SETJEN KPU

TUGAS	WEWENANG	KEWAJIBAN
<ul style="list-style-type: none"> • Setjen KPU melayani KPU: • Bantu susun program & anggaran Pemilu • Beri dukungan teknis administratif • Bantu laksanakan tugas KPU selenggarakan Pemilu • Bantu rumuskan dan susun rancangan Peraturan dan keputusan KPU • Beri bantuan hukum dan fasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu • Bantu susun lap penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU • Laksanakan tugas-tugas lain sesuai peraturan per UUan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu, berdasarkan norma, standar, prosedur & kebth yang ditetapkan oleh KPU • Adakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan per UUan • Angkat tenaga pakar/ahli berdasarkan kebth atas persetujuan KPU • Beri layanan administrasi, ketatausahaan dan kepeg sesuai dgn peraturan per UU an 	<ul style="list-style-type: none"> • Susun laporan pertanggungjwban keuangan • Pelihara arsip & dokumen Pemilu • Kelola barang inventaris KPU



Tabel 2. 4 TUGAS, WEWENANG, KEWAJIBAN SETJEN KPU PROVINSI

TUGAS	WEWENANG	KEWAJIBAN
<ul style="list-style-type: none"> • Set KPU Prov melayani KPU Prov: • Bantu susun program & anggaran Pemilu • Beri dukungan teknis administratif • Bantu laksanakan tugas KPU Prov selenggarakan Pemilu • Batu distribusi perlengkapan penyel Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Pres & Wapres • Bantu rumuskan dan susun ranc. dan kepts KPU Prov • Fasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa Pemilu KDH WKDH Prov • Bantu susun lap penyelenggaraan kegiatan dan pertgjawban KPU prov • Laksanakan tugas2 lain sesuai peraturan per UUan 	<ul style="list-style-type: none"> • Adakan & distribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu KDH & WKDH Prov berdsrkan norma, standar, prosedur & kebth yg ditetapkan oleh KPU; • Adakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dgn peraturan Per UU an • Beri layanan administrasi, ketatausahaan dan kepegawaian sesuai dgn peraturan per UU an 	<ul style="list-style-type: none"> • Susun laporan pertanggungjwban keuangan • Pelihara arsip & dokumen Pemilu • Kelola barang inventaris KPU Prov



Tabel 2.5 TUGAS, WEWENANG, KEWAJIBAN SET KPU KAB/KOTA

TUGAS	WEWENANG	KEWAJIBAN
<ul style="list-style-type: none"> • Set KPU K/K melayani KPU K/K: • Bantu susun program & anggaran Pemilu • Beri dukungan teknis administratif • Bantu melaksanakan tugas KPU K/K selenggarakan Pemilu • Bantu distribusi perlengkapan penyel Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Pres & Wapres serta Pemilu KDH & WKDH Prov • Bantu rumuskan dan susun ranc. dan kepts KPU K/K • Fasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa Pemilu KDH WKDH K/K • Bantu susun lap penyelenggaraan kegiatan dan pertgjbwan KPU K/K • Laksanakan tugas2 lain sesuai peraturan per UUan 	<ul style="list-style-type: none"> • Adakan & distribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu KDH & WKDH K/K berdsrkan norma, standar, prosedur & kebth yg ditetapkan oleh KPU; • Adakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dgn peraturan Per UU an • Beri layanan administrasi, ketatausahaan dan kepegawaian sesuai dgn peraturan per UU an 	<ul style="list-style-type: none"> • Susun laporan pertanggungjbwan keuangan • Pelihara arsip & dokumen Pemilu • Kelola barang inventaris KPU K/K



5) Rekrutmen Komisi Pemilihan Umum

Rekrutmen anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) di atur dalam peraturan KPU No 7 tahun 2018 tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota yang di atur dalam Pasal 3 sampai Pasal 7 ayat 2 sebagai berikut.

Pasal 3

Ruang lingkup Peraturan Komisi ini meliputi:

- a. persyaratan calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- b. pembentukan Tim Seleksi;
- c. tahapan Seleksi;
- d. uji kelayakan dan kepatutan; dan
- e. pelantikan dan orientasi tugas.

Pasal 4

- (1) Tahapan Seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, terdiri atas:
 - a. pendaftaran;
 - b. Penelitian Administrasi;
 - c. tes tertulis;
 - d. tes psikologi;
 - e. tes kesehatan; dan
 - f. wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu dan klarifikasi tanggapan masyarakat.
- (2) Tanggapan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dapat disampaikan kepada Tim Seleksi sejak tahapan pendaftaran sampai dengan dimulainya uji kelayakan dan Kepatutan

Pasal 5

- (1) Setiap calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi, dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;



- d. mempunyai integritas, berkepribadian yang kuat, jujur, dan adil;
 - e. memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian;
 - f. berpendidikan paling rendah Strata 1 (S-1) untuk calon anggota KPU Provinsi, dan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
 - g. berdomisili di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, atau di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk Elektronik;
 - h. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
 - i. telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik paling singkat 5 (lima) tahun pada saat mendaftar sebagai calon;
 - j. mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
 - k. bersedia mengundurkan diri dari kepengurusan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum dan tidak berbadan hukum apabila telah terpilih menjadi anggota KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, yang dibuktikan dengan surat pernyataan;
 - l. 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;
 - m. bersedia bekerja penuh waktu, yang dibuktikan dengan surat pernyataan;
 - n. bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih;
 - o. tidak berada dalam ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu;
 - p. tidak pernah diberhentikan tetap atas dasar putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; dan
 - q. belum pernah menjabat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf o yaitu tidak berada dalam ikatan perkawinan antara:

sesama anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; anggota KPU di semua tingkatan dengan anggota Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Provinsi dan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota; dan



- c. anggota KPU di semua tingkatan dengan anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
- (3) Belum pernah menjabat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf q, dengan ketentuan:
 - a. penghitungan 2 (dua) kali masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf q dihitung berdasarkan jumlah pelantikan dalam jabatan yang sama, yaitu masa jabatan pertama selama 5 (lima) tahun penuh dan masa jabatan kedua paling singkat selama 2½ (dua setengah) tahun, dan sebaliknya;
 - b. jabatan yang sama sebagaimana dimaksud dalam huruf a, adalah jabatan anggota KPU Provinsi dengan anggota KPU Provinsi, jabatan anggota KPU Kabupaten/Kota dengan anggota KPU Kabupaten/Kota;
 - c. 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, meliputi:
 - 1. telah 2 (dua) kali berturut-turut dalam jabatan yang sama;
 - 2. telah 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
 - 3. 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau di daerah yang berbeda; dan
 - d. penghitungan 5 (lima) tahun masa jabatan atau 2½ (dua setengah) tahun masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dihitung sejak tanggal pelantikan sampai dengan akhir masa jabatan anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pasal 6

- (1) KPU membentuk Tim Seleksi untuk menyeleksi calon anggota KPU Provinsi pada setiap provinsi.
- (2) KPU membentuk satu atau lebih Tim Seleksi KPU Kabupaten/Kota untuk menyeleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada provinsi yang sama.
- (3) Anggota Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari Unsur Akademisi, Unsur Profesional, dan Unsur Tokoh Masyarakat yang memiliki integritas.
- (4) KPU membentuk anggota Tim Seleksi sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
- (5) Pembentukan anggota Tim seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menyertakan unsur anggota yang memiliki latar belakang pendidikan ilmu politik, sosial, pemerintahan, hukum, ekonomi, jurnalistik dan psikologi.



- (6) Pembentukan Tim Seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan KPU.

Pasal 7

- (1) Pembentukan anggota Tim Seleksi oleh KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan mekanisme:
- a. KPU mengumumkan tahapan pembentukan Tim Seleksi di laman KPU;
 - b. KPU meminta kesediaan calon anggota Tim Seleksi yang berasal dari Unsur Akademisi, Unsur Profesional dan Unsur Tokoh Masyarakat yang memiliki integritas;
 - c. KPU meneliti pernyataan kesediaan dan berkas kelengkapan syarat administrasi calon anggota Tim Seleksi;
 - d. KPU menetapkan anggota Tim Seleksi melalui rapat pleno; dan
 - e. KPU menetapkan anggota Tim Seleksi berdasarkan hasil rapat pleno sebagaimana dimaksud dalam huruf d dengan Keputusan KPU.
- (2) Pembentukan Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah KPU meminta kesediaan calon anggota Tim Seleksi.

5. Pelanggaran Pemilihan Umum

Pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif merupakan pelanggaran terhadap konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilu dilakukan secara demokratis dan tidak melanggar asas-asas pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana ditentukan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang mempengaruhi hasil akhir dinyatakan dapat membatalkan hasil



Mahkamah Konstitusi menegaskan paradigmanya dalam menyelesaikan perkara PHPU dengan lebih mengutamakan keadilan

substantif, berhadapan dengan keadilan prosedural yang disisi lain menjauh dari tujuan hukum itu sendiri.

Apakah pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif sebuah ketidakadilan? Semua teori keadilan menyatakan bahwa itu merupakan ketidakadilan dan sekaligus melanggar hukum dan menciderai prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip hukum universal seperti dikutip MK mengatakan: "Tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain" (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*)." Prinsip ini disebut juga dengan *nemo suo ex delicto meliorem conditionem suam potest facere* atau *no one can derive an advantage from his own wrong*.

Prinsip keadilan ini juga dirumuskan dalam ketentuan hukum positif, semisal larangan menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dalam hukum korupsi dan dalam kasus pewarisan juga dikenal pembunuhan atas pewaris menghilangkan haknya sebagai ahli waris. Jika sebuah pelanggaran oleh penguasa, pelanggaran ini sudah termasuk memenuhi semua unsur perbuatan melawan hukum atau PMH (penguasa), yaitu melanggar hak orang lain, kewajiban hukum, kesusilaan, sikap baik yang menimbulkan kerugian. Pelanggaran

is, terstruktur dan masif, jika dianalogikan dengan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) adalah merupakan kejahatan terhadap



kemanusiaan, yang dirumuskan, ”..salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dan serangan yang meluas atau sistematis...”¹⁴⁸

Pelanggaran prinsip Pemilu free and fair, bukan hanya merugikan bagi pasangan calon atau calon legislatif yang bersikap bersih dan jujur, akan tetapi juga merugikan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama kelompok marjinal, miskin, terpinggirkan yang tidak memperoleh pemimpin yang nantinya akan memperjuangkan kepentingannya. Akses mereka atas politik, ekonomi, pendidikan, pekerjaan akan tertutup dan tidak lagi mampu bersaing dengan kelompok dengan akses jauh lebih baik di masyarakat. Apalagi jika pemenang semata-mata bermodalkan ekonomi dan ketergantungan kekuasaan-kekuatan modal, maka janji-janji kampanye untuk mensejahterakan rakyat akan sulit terealisasi.

Pelanggaran pemilu berasal dari temuan pelanggaran pemilu dan laporan masyarakat. Temuan pelanggaran Pemilu merupakan hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwalu Kelurahan/Desa. Panwasli LN, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan Laporan Pelanggaran Pemilu merupakan laporan langsung Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu kepada Bawaslu, Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwalu LN, dan/atau

ada setiap Tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Laporan

Ikfatul Huda. 2011. *Pola Pelanggaran Pemilu* pada dan Perluasan Keadilan Antif. Jakarta: Majalah Konstitusi. Hal. 137.



pelanggaran Pemilu disampaikan kepada Bawaslu sesuai tingkatannya secara tertulis dan paling sedikit memuat nama dan alamat pelapor; pihak terlapor, waktu dan tempat kejadian perkara dan uraian kejadian.

Hasil pengawasan tersebut ditetapkan sebagai temuan pelanggaran pemilu paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dugaan pelanggaran Pemilu. Menurut ketentuan pasal 454 ayat {7} Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa temuan dan laporan pelanggaran Pemilu yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya wajib ditindak lanjuti oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN dan Pengawas TPS paling lama 7 (tujuh) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Pelanggaran dimaksud dapat berupa pelanggaran Kode etik, Pelanggaran admisnistrasi Pemilu dan Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 455 ayat (1) Undang-Undang nomr 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyebutkan bahwa pelanggaran Pemilu dapat berupa :

- a. Pelanggaran Kode Etik KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota kepada



P

- b. Pelanggaran administrasi Pemilu diproses oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing;
- c. Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa Pemilu dan bukan tindak pidana Pemilu:
 - 1) diproses oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing;
 - 2) Diteruskan kepada instansi atau pihak yang berwenang.

1) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota Negara. Menurut ketentuan pasal 155 ayat (2) Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017

stipulasikan bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus sengketa dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang diajukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU



Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang berjumlah 7 orang dengan rincian sebagai berikut ;

- a. 1 (satu) orang ex officio dari unsur KPU,
- b. 1 (satu) orang ex officio dari unsur Bawaslu
- c. 5 (lima) orang dari tokoh masyarakat.

Dengan susunan DKPP terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan 6 (enam) orang anggota.

- a. Tugas anggota Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu
 - 1) Menerima aduan adan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU kabupaten, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota .
 - 2) Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan atas adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.
- b. Wewenang anggota Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu
 - 1) Dalam menjalankan tugas sebagai anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang;
 - 2) Memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan melakukan pembekalan;

Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk meminta keterangan, termasuk diminta dokumen atau bukti lain;



- 4) Memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik;
 - 5) Memutus pelanggaran kode etik.
- c. Kewajiban anggota Dewan Kehormatan Penyelenggraan Pemilu
- Disamping tugas dan wewenang Dewan Kehormatan Penyelengara Pemilu, DKPP dalam menjalankan tugas berkewajiban :
- a. Menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparsialitas, dan transparansi.
 - b. Menegakan Kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;
 - c. Bersifat netral, pasif dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi;
 - d. Menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindak lanjut.

2) Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum

Secara eksplisit dalam ketentuan pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Definisi pengertian pelanggaran administratif Pemilu menurut peraturan nomor 8 tahun 2018 menyebutkan bahwa pelanggaran



administrasi pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Jika pelanggaran administrasi Pemilu yang terjadi secara struktur, sistematis dan massif yang selanjutnya disebut Pelanggaran administrasi Pemilu TSM adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan pelaksanaan Pemilu. Dan/atau pemasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Menjanjikan, dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.¹⁴⁹

Pengertian pelanggaran administrasi pemilu dalam ketentuan pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, maka unsur-unsur pelanggaran Pemilu dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) Pelanggaran terhadap tata cara, Prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- 2) Pelanggaran tersebut diluar tindak pidana Pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu.



aturan Bawaslu nomor 8 tahun 2018

Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu, diatur pada paragraf 2 pasal 461, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, dimana Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Sedangkan Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji pelanggaran administrative pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan terhadap pelanggaran administrasi Pemilu Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dilakukan secara terbuka. Dimana dalam pelaksanaannya jika diperlukan sesuai kebutuhan tindaklanjut penanganan pelanggaran Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi.

Mengacu kepada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.” Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh dari persyaratan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “syarat pendidikan, syarat usia pemilih, dan sebagainya.” Ketentuan dan persyaratan juga

dijumpai dalam keputusan KPU. Misalnya mengenai kampanye di mana terdapat banyak pelanggaran administrasi seperti



menyangkut tempat-tempat pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 17 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.

a. Kewenangan dalam Penyelesaian Pelanggaran administrasi Pemilu;

Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, Kewenangan menyelesaikan administrasi Pemilu adalah:

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Pamwaslu LN menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan pelanggaran administrative Pemilu sesuai dengan tempat terjadinya pelanggaran. Disamping itu, Bawaslu juga berwenang menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus laporan dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu TSM terhadap calon anggota DPR, DPD, DPRD dan untuk melaksanakan kewenangannya Bawaslu dapat membentuk majelis pemeriksa untuk memeriksa laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan Administrasi Pemilu TSM.¹⁵⁰
2. Panwaslu Kecamatan menerima, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kerjanya mengenai dugaan pelanggaran administrasi Pemilu secara berjenjang. dan menyampaikan;



4 ayat (6) pasal 6 ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 8
2018.

3. Panwaslu Kelurahan/Desa menerima dan menyampaikan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu kepada Panwaslu Kecamatan.
4. Pengawas TPS menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan dan/ penyimpangan.

Dalam melaksanakan pemeriksaan dugaan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dilakukan secara terbuka.

Majelis pemeriksa yang dibentuk oleh Bawaslu berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri dari 1 (satu) orang dari Bawaslu yaitu ketua atau anggota, dan 2 (dua) orang dari Bawaslu yaitu ketua dan/atau anggota Bawaslu Provinsi. Yang ditetapkan berdasarkan keputusan Bawaslu. Dalam menyelesaikan Pelanggaran administratif Pemilu di tingkat Provinsi, Bawaslu Provinsi membentuk Majelis Pemeriksa yang berjumlah 3 (orang), yang berasal dari ketua dan anggota Bawaslu tingkat Provinsi yang ditetapkan dengan surat keputusan Ketua Bawaslu. Di tingkat Kabupaten/Kota, Bawaslu Kabupaten/Kota membentuk Majelis Pemeriksa yang beranggotakan 3 (tiga) orang yang berasal dari ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota.

Majelis pemeriksa dalam memeriksa, mengadili, mengkaji dan memutus dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM dapat dihadiri 2 (dua) orang Majelis

pemeriksa yang dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh asisten pemeriksa yang ditetapkan dengan surat keputusan Ketua Bawaslu,



berkaitan dengan administrasi Penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan yang merupakan obyek pelanggaran Pemilu TSM terdiri atas ;

1. Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu pada setiap tahapan, penyelenggara Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif.
2. Perbuatan atau tindakan menjanjikan/atau memberikan uang atau materi lainnya, untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif.

c. Temuan dan laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM.

1) Temuan

Hasil Pengawasan Pengawas Pemilu yang terdapat dugaan pelanggaran administratif Pemilu dan Pelanggaran administratif Pemilu TSM berdasarkan Keputusan rapat pleno Pengawas Pemilu dijadikan temuan dugaan Pelanggaran administratif Pemilu atau Pelanggaran Administratif Pemilu TSM, Hasil pengawasan ditetapkan sebagai dugaan pelanggaran paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dugaan pelanggaran. Temuan Bawaslu Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bawaslu Provinsi dengan menggunakan

alur untuk diselesaikan melalui pemeriksaan secara terbuka. Temuan Bawaslu Provinsi disampaikan kepada Bawaslu dengan



menggunakan Formulir yang telah disiapkan untuk diselesaikan pemeriksaan secara terbuka..¹⁵¹

Penyampaian temuan tersebut paling sedikit memuat :

- a. Identitas Pengawas Pemilu yang menemukan.
- b. Identitas terlapor,
- c. Waktu dan tempat peristiwa,
- d. Bukti dan saksi;
- e. Uraian Peristiwa dan
- f. Hal hal yang diminta untuk diputuskan

2) Laporan Pelanggaran administrasi Pemilu

Laporan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu disampaikan kepada Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota disampaikan secara tertulis dalam atau Bawaslu Provinsi dalam Bahasa Indonesia dan memenuhi syarat formil dan syarat materiil laporan. Laporan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM, disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dalam Bahasa Indonesia dan memenuhi syarat formil dan syarat materiil laporan. Laporan dimaksud disampaikan pelapor dengan menggunakan formulir ADM-2 dan disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM.¹⁵²

Syarat formil sebagaimana dimaksud memuat :

asal 24 Peraturan Bawaslu nomor 8 Tahun 2018
aturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018



1. Identitas Pelapor terdiri dari:

- 1) Nama;
- 2) Alamat;
- 3) Nomor telepon atau faksimili dan
- 4) Fotokopi kartu tanda penduduk elektronik atau surat keterangan kependudukan dan catatan sipil setempat,

2. Identitas terlapor terdiri dari :

- 1) Nama ;
- 2) Alamat ;
- 3) Kedudukan atau status dalam penyelenggaraan Pemilu.

Syarat materil meliputi :

a. Objek pelanggaran yang dilaporkan peserta;

- 1) Waktu peristiwa
- 2) Tempat peristiwa;
- 3) Saksi;
- 4) Bukti lainnya;
- 5) Riwayat/uraian peristiwa.

b. Hal yang diminta untuk diputuskan.

Bahwa laporan dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu TSM disertai paling sedikit 2 (dua) alat Bukti ¹⁵³ dengan ketentuan;



aturan bawahlu Nomor 8 Tahun 2018

- 1) Pemilihan Anggota DPR, Pelanggaran terjadi paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah daerah kabupaten/kota dalam daerah pemilihan. Atau paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kecamatan dalam 1 (satu) daerah Kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten Kota dalam daerah Pemilihan
- 2) Untuk Pemilihan Anggota DPD, Pelanggaran terjadi paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah daerah kabupaten/kota dalam daerah pemilihan Provinsi ;
- 3) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pelanggaran terjadi paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah daerah daerah pemilihan Provinsi di Indonesia;
- 4) Pemilihan Anggota DPRD Provinsi , Pelanggaran terjadi paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah daerah kabupaten/kota dalam daerah pemilihan. Atau paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kecamatan dalam 1 (satu) daerah Kabupaten/kota, dalam daerah Pemilihan.
- 5) Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pelanggaran terjadi paling sedikit 50 % (lima puluh



persen) dari jumlah Kecamatan dalam 1 (satu) daerah Kabupaten/kota, atau paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari jumlah Kelurahan/Desa dalam daerah Pemilihan, atau gabungan Kelurahan/Desa dalam daerah pemilihan.

- 6) Atau Pelanggaran yang terjadi diluar ketentuan ¹⁵⁴ dan secara langsung mempengaruhi hasil Pemilu, dan perolehan suara terbanyak calon anggota DPR, DPD, Pasangan calon, calon DPRD Provinsi dan calon DPRD Kabupaten/Kota.

Laporan dugaan pelanggaran Administrasi dan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM ditanda tangani oleh Pelapor atau Kuasanya dan dibuat dalam bentuk 7 (tujuh) rangkap yang terdiri dari 1 (satu) rangkap asli dan 6 (enam) rangkap salinan dan format digital, disertai dengan bukti pendukungnya. Dalam hal terdapat bukti tertulis, dibuat dalam 7 (tujuh) dengan ketentuan 1 (satu) rangkap dibubuhi materai dan dileges, dan dibuatkan salinan sebanyak 6 (enam) rangkap. Dan disampaikan kepada sekretariat Jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk Pelanggaran Administratif



25 ayat (8) huruf a-e Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2018.

Pemilu, sedangkan Pelanggaran Adiministratif Pemilu TSM Pelanggaran disampaikan melalui Sekretaris Jenderal Bawaslu atau melalui secretariat Bawaslu Provinsi dan selanjutnya sekretarist jenderal Bawaslu, Sekretariat Bawaslu Provinsi dan Sekretariat Bawaslu kabupaten/Kota melaksanakan pemeriksaan kelengkapan administrasi beserta lampiarannya.

Laporan pelanggaran administrasi Pemilu atau Pelanggaran administrasi Pemilu TSM yang telah ditemukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota segera melakukan tindakan hukum yaitu mengklarifikasi, mencari bukti-bukti dan mengkaji kebenaran laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang diterimannya.

Bertolak dari penjelasan sebagaimana telah diuraikan diatas, laporan dugaan pelanggaran admistrasi Pemilu atau Pelanggaran administrasi Pemilu TSM dapat dibedakan menjadi 2 bentuk yaitu: “*Pertama* “ yang disampaikan secara lisan dan tertulis yaitu

- a. Laporan langsung yang disampaikan secara lisan adalah pelapor melaporkan pelanggaran dikantor pengawas Pemilu dengan mengisi Formulir yang disiapkan oleh Pengawas Pemilu sesuai Tingkatannya;

laporan yang disampaikan secara tertulis yaitu pelapor datang ke Pengawas Pemilu dengan membawah laporan secara tertulis



berupa surat dan/atau tembusan surat dan mengisi formulir yang disediakan;

“Kedua” Laporan tidak langsung adalah laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang disampaikan ke Bawaslu dapat disampaikan dengan 2 cara yaitu:

- a. Laporan lisan yang disampaikan oleh masyarakat melalui telepon/*hotline*
- b. Laporan singkat yang disampaikan melalui pesan singkat telepon genggam, faksimile, surat elektronik, atau laporan di situs web/website

Menurut ketentuan pasal 21 Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2018 menyebutkan bahwa laporan dugaan pelanggaran setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan dapat disampaikan oleh:

- a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak Pilih pada pemilihan setempat,
- b. Pemantau Pemilihan,
- c. Peserta Pemilihan.

Bahwa pelapor dalam menyampaikan laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dapat didampingi oleh Kuasanya. Kuasa hukum yang mendampingi disertai surat kuasa dalam mewakili pelapor dalam kasus hukum yang dilaporkan.



Pihak terlapor dalam dugaan pelanggaran administrasi Pemilu

1. Calon anggota DPR
2. Calon anggota DPD
3. Calon anggota DPRD Provinsi
4. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota;
5. Pasangan Calon;
6. Tim Kampanye;
7. Penyelenggara Pemilu;

Pihak dugaan pelanggaran administrasi Pemilu TSM yaitu :

1. Calon anggota DPR
2. Calon anggota DPD
3. Calon anggota DPRD Provinsi
4. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota;
5. Pasangan Calon.

Dalam penerimaan laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu baik disampaikan secara tertulis maupun lisan wajib mengisi formulir penerimaan laporan Pelanggaran pemilu yang meliputi :

1. Nama dan alamat pelapor;
2. Waktu dan tempat peristiwa terjadi;
3. Nama dan alamat terlapor;
4. Nama dan alamat saksi-saksi;
5. Uraian kejadian;
6. Tanda tangan pelapor;



Hal hal yang sangat diperlukan dalam laporan, sehingga laporan benar-benar valid dan dapat digunakan untuk pemeriksaan perkara pelanggaran administrative yaitu :

3) Nomor penerimaan laporan Pelanggaran

Nomor penerimaan laporan pelanggaran harus dicantumkan dalam formulir penerima laporan, dalam praktek nomor penerimaan laporan pelanggaran Pemilu lazim disebut regeister perkara sesuai urutan masuknya laporan yang disampaikan kepada Bawaslu;

4) Wilayah Hukum Perkara

Wilayah hukum perkara pada dasarnya merupakan wilayah hokum dimana pelanggaran Pemilu dilakukan atau tempat terjadinya peristiwa pelanggaran Pemilu. Selain pengaawasan sesuai dengan ketentuan peraturan Bawaslu Nomor 14 tahun 1012, Pegawai sekretariat pengawas Pemilu juga berwenang unntuk menerima laporan pelanggaran Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh Pelapor. Wlilayah Kerja Pengawas Pemilu meliputi : nama Negara/Nasional, Nama Provinsi, Nama Kabupaten/Kota, Nama Kecamatan, Nama Kelurahan/Desa.

a) Identitas Pelapor:

Secara Formil identitas Pelapor harus dicantumkan dengan jelas dalam formulir penerimaan laporan dugaan pelanggaran

emilu sebagaimana dimaksud pada pasal 454 ayat (4) Undang-ndang Nomor 7 Tahun 2017.



b) Peristiwa yang dilaporkan

Peristiwa yang dilaporkan merupakan bentuk pelanggaran yang disampaikan baik WNI yang mempunyai hak pilih, Pemantau Pemilu maupun peserta Pemilu kepada Bawaslu. Dalam penyelenggaraan Pemilu Baik Bawaslu maupun Pihak Pelapor harus mengetahui dengan jelas siapa pelakunya waktu dan tempat kejadian perkara (tempus locus delicti). Hal tersebut harus diketahui dengan jelas berkaitan dengan kompetensi relative dari lembaga tertentu untuk memeriksa dan memberikan putusan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu.

Sehubungan dengan peristiwa yang dilaporkan harus memperhatikan beberapa hal yaitu ;

- a. Peristiwa yang dilaporkan adalah dugaan pelanggaran administrasi Pemilu.
- b. Tempat kejadian dugaan pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. Hari dan tanggal dugaan administrasi Pemilu,
- d. Waktu kejadian dugaan administrasi Pemilu,
- e. Terlapor adalah pihak yang diduga melakukan pelanggaran administrasi pemilu
- f. Alamat terlapor, dan/atau
- g. Nomor hp, pihak pelapor.



aksi-saksi

Saksi merupakan salah satu alat bukti, yaitu orang yang dapat memberikan keterangan yang ia dengar sendiri, lihat sendiri, guna kepentingan untuk membuktikan kebenaran laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, sesuai alasannya, satu saksi bukan saksi, sehingga pelapor maupun penerima laporan harus sekurang-kurangnya mempunyai 2 (dua) orang sebagai saksi. Seseorang yang dijadikan saksi harus diketahui identitasnya dengan jelas.

d) Bukti-bukti

Barang bukti tidak lain merupakan petunjuk untuk mendukung suatu keyakinan terhadap kebenaran suatu peristiwa hukum. Barang bukti yang digunakan untuk membuktikan kebenaran dugaan pelanggaran administrasi Pemilu atau Pelanggaran Administrasi TSM paling sedikit 2 (dua) alat Bukti yang sah. Alat bukti tersebut dapat berupa :

Keterangan saksi;

- a) Keterangan saksi
- b) Surat atau tulisan;
- c) Petunjuk;
- d) Dokumen Elekrtonik
- e) Keterangan Pelapor atau keterangan terlapor dalam siding pemeriksaan' dan/atau
- f) Keterangan ahli.



Keterangan saksi ;

Keterangan saksi merupakan alat Bukti karena saksi dapat melihat, mendengar secara langsung, dan/atau mengalami terjadinya perbuatan atau peristiwa Pelanggaran administratif Pemilu atau Pelanggaran administratif Pemilu TSM.

Dokumen Elektrtonik Alat Bukti surat atau tulisan dalam bentuk Surat-surat, Keputusan – Keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS/PPSLN atau KPS/KPPSLN, dan/atau dokumen-dokumen lain yang mempunyai relevansi dengan suatu peristiwa hukum yang dilaporkan. Bukti bukti atau barang bukti harus dicatumkan dalam formulir Penerimaan Laporan berkenaan dengan itu, alat bukti surat atau tulisan terdiri atas :

- 1) Dokumen hasil pengawasan pengawas Pemilu, dan/atau
- 2) Dekumentertulis lainnya yang relevan dangan fakta.

Alat bukti tersebut dituangkan dalam bentuk salinan yang dibubuhi materai secukupnya pada setiap dokumen sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

1. Petunjuk

Petunjuk merupakan alat bukti baik berupa perbuatan, kejadian atau keadaan yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain. Maupun dengan pelanggaran itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu



pelanggaran Administratif Pemilu atau Pelanggaran Administratif Pemilu TSM.

2. Dokumen Elektronik

Dokumen elektronik merupakan alat bukti karena setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, dan/atau didengar melalui computer atau sistem elektronik, termasuk tulisan suara, gambar, peta, rancangan, symbol, atau perforasi yang memiliki makna, atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

b. Keterangan Pelapor atau keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan;

Dalam sidang pemeriksaan terhadap Pelanggaran administrasi Pemilu atau Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM Pelapor memberikan keterangan yang dituangkan dalam berita acara Pemeriksaan disamping itu, dihadirkan terlapor untuk memberikan keterangan yang dituangkan dalam berita acara. Keterangan Pelapor maupun terlapor dapat disampaikan langsung pada waktu pemeriksaan atau melalui kuasa hukumnya.

c. Keterangan Ahli;



Alat bukti keterangan ahli merupakan keterangan yang disampaikan oleh seseorang sesuai dengan kompetensi dan keahliannya dalam sidang pemeriksaan.

1. Uraian singkat kejadian

Dalam praktek uraian singkat kejadian disebut kronologi peristiwa. Uraian singkat kejadian secara formil harus dicantumkan dengan singkat dan jelas dalam formulir penerimaan laporan sedemikian rupa suatu peristiwa hukum tersebut diduga sebagai suatu pelanggaran administrasi Pemilu. Pencantuman Uraian Kejadian Bagi Bawaslu sangat membantu dalam melakukan kajian dan mencari bukti-bukti untuk mencari kebenaran dugaan pelanggaran administrasi yang diterimanya. Bawaslu atau pelapor dalam menguraikan suatu kejadian dugaan pelanggaran administrasi Pemilu harus dicantumkan pula mengenai *tembus et locus delicti*. Hal ini penting untuk menentukan atau menjadi alasan bagi Bawaslu maupun lembaga lain yang berwenang dalam melaksanakan kewenangannya sesuai kompetensi relatifnya (*relative competitive*). Untuk itu, Ketentuan mengenai *tembus et locus delicti* secara formil harus dimuat dalam setiap penerimaan laporan pelanggaran administrasi Pemilu guna sebagai bahan dalam menentukan lembaga mana yang



berwewenang memeriksa dan memutus suatu pelanggaran pemilu.

2. Hari dan tanggal Penerimaan Laporan

Secara formil dalam formulir penerimaan laporan pelanggaran administrasi Pemilu harus dicantumkan mengenai kapan dan dimana penyampaian laporan oleh pelapor atau temuan dugaan pelanggaran. Hal ini penting untuk menentukan lamanya atau tenggang waktu dalam menindaklanjuti setiap dugaan pelanggaran administrasi Pemilu. Menurut Ketentuan pasal 467 ayat (4) Undang-Undang nomr 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa proses Pemilu disampaikan pelang lambat 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan/atau Keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi penyebab sengketa. Lebih lanjut menurut ketentuan pasal 468 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan) sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan.



3. Tanda tangan penerima laporan dan Pelapor.

Penerima laporan dan Pelapor secara formil wajib menandatangani formulir penerimaan laporan pelanggaran. Hal ini mengandung dua makna “*pertama*” tanda tangan yang dilakukan oleh penerima laporan Komisioner, pangawas kecamatan, Desa/Kelurahan maupun pegawai secretariat merupakan penerimaan laporan yang sebenarnya disertai cap lembaga. “*kedua*” tanda tangan yang dilakukan oleh pelapor merupakan bukti bahwa isi laporan yang disampaikan kepada penerima laporan berasal dari dirinya dan benar benar dapat dipertanggungjawabkan.

5) Tindak Lanjut Laporan Pelanggaran administrasi Pemilu dan pelanggaran administrasi Pemilu TSM

Temuan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu atau Pelanggaran administratif Pemilu TSM diberikan nomor temuan dan dicatat dalam buku register temuan pelanggaran administrasi pemilu sebelum dilakukan pemeriksaan Pendahuluan. Petugas penerima dokumen laporan melaksanakan tugas memeriksa kelengkapan administrasi laporan beserta lampirannya dan meteri laporan pelapor. Pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya dokumen laporan telah lengkap, petugas penerima laporan mengeluarkan tanda terima berkas

an menggunakan formulir yang telah disediakan untuk laporan pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Administrasai TSM



dan memberikan nomor laporan dan mencatat pada buku register laporan. Sedangkan dalam pemeriksaan petugas menemukan dokumen laporan yang belum lengkap dan terdapat perbaikan materi laporan, pelapor melengkapi dan memperbaiki paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dokumen laporan disampaikan oleh pelapor.

Apabila sampai batas waktu yang telah ditentukan pelapor tidak melengkapi Bawaslu, Basarlu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota tidak meregister laporan tersebut dan menuangkan dalam status laporan dan tidak dapat dilanjutkan ke tahap pemeriksaan.

Hasil pemeriksaan laporan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota mengumumkan secara resmi pada papan pengumuman dan/atau laman resmi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Sedangkan laporan yang tidak diregister Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota menyurati pelapor untuk memberitahukannya.

6) Penyelesaian Pelanggaran administrasi Pemilu

a. Pemeriksaan Pendahuluan.

Majelis Pemeriksa melakukan pemeriksaan pendahuluan atas kelengkapan dan keabsahan dokumen temuan atau laporan dugaan Pelanggaran administratif Pemilu atau Pelanggaran administratif Pemilu TSM. Dan memutuskan keterpenuhinya

persyaratan laporan yaitu :

Syarat formil dan syarat materil;



- b. Keranangan untuk menyelesaikan laporan dugaan Penggaran Administratif Pemilu atau Pelanggaran Administratif TSM;
- c. Kedudukan atau status pelapor dan Terlapor;
- d. Tenggang waktu temuan atau laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu.

Dalam pelaksanaan pemeriksaan pendahuluan majelis Pemeriksa dapat mengundang pelapor untuk hadir. Sehingga dalam pemeriksaan majelis dapat menanyakan atau mengkonfirmasi hal hal yang belum dimengerti atau belum jelas dalam dokumen laporan. Hasil pemeriksaan pendahuluan diputuskan dalam rapat pleno mejelis pemeriksa dan menetapkan putusan hasil pemeriksaan pendahuluan temuan atau laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu ATAU Pelanggaran Administratif Pemilu TSM terdiri atas :

- a. Temuan atau laporan dugaan Pelanggaran administrative Pemilu atau Administratif pemilu TSM tdak dapat diterima dan tidak d'itindaklanjuti kerana tidak memenuhi syarat.
- b. Temuan atau laporan dugaan Pelanggaran Admisnitratif Pemilu atau Pelanggaran Administraritif Pemilu TSM diterima dan ditindak lanjuti dengan siding pemeriksaan.

Dalam pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan terhadap laporan dugaan Pelanggaran adiministrarif Pemilu TSM, majelis pemeriksa provinsi menyampaikan hasil pemeriksaan kepada



Bawaslu untuk diputuskan pada rapat Pleno. Hasil putusan rapat pleno tersebut dituangkan dalam Putusan pendahuluan. Hasil Putusan Pendahuluan oleh Bawaslu disampaikan kepada mejelis pemeriksa provinsi.

Setelah putusan pendahuluan, sekretaris pemeriksa segera memberitahukan hasil putusan tersebut kepada Pelapor dan Terlapor jadwal sidang pembacaan putusan hasil pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan secara terbuka yang dihadiri oleh pelapor dan terlapor. Khusus untuk Pembacaan putusan hasil pemeriksaan pendahuluan dugaan pelanggaran Administrasi Pemilu TSM dilakukan oleh majelis pemeriksa provinsi, dan harus dihadiri oleh Bawaslu. Dalam hal Pembacaan putusan hasil pemeriksaan pendahuluan dugaan Pelanggaran Administrasi Peemilu TSM tidak dihadiri Bawaslu, majelis pemeriksa provinsi dapat membacakan penetapan hasil pemeriksaan pendahuluan.

Putusan hasil pemeriksaan pendahuluan disampaikan kepada pelapor secara tertulis dan diumumkan melauai papan pengumuman dan/atau lamaan resmi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 1 (satu) hari setelah Pembacaan. Dalam hal putusan menyatakan laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu atau Pelanggaran Administratif

emilu TSM diterima, majelis pemerikasa menindak lanjuti dengan dangpemeriksaan dan menentukan jadwal sidang Pemeriksaan.



b. Sidang Pemeriksaan

Sebelum melaksanakan sidang pemeriksaan perkara atas pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Administratif Pemilu TSM, sekretaris pemeriksa membuat surat pemberitahuan siding pemeriksaan kepada Pelapor dan terlapor paling lama 1 (satu) hari sebelum sidang pemeriksaan dimulai. Isi surat dimaksud memuat :

- a. Jadwal sidang pemeriksaan;
- b. Undangan untuk memnghadiri sidang pemeriksaan

Pemberitahuan dilakukan melalui surat tercatat, kurir, surat elektronik atau facsimile. Surat pemberitahuan kepada terlapor disertai dengan dokumen laporan dugaan pelanggaran administrative Pemilu atau pelanggaran administrative Pemilu TSM yang telah diregistrasi.

Pelaksanaan sidang pemeriksaan dimulai 1 (satu) hari setelah jadwal sidang disampaikan kepada pelapor dan terlapor. Yang dilaksanakan melalui tahapan sidang sebagai berikut :

- a. Pembacaan materi laporan dari Pelapor dan penemu;
- b. Tanggapan/jawaban terlapor;
- c. Pembuktian;
- d. Kesimpulan pihak Pelapor atau penemu dan terlapor;

Putusan.



Dalam pemeriksaan dihadiri oleh Pelapor dan Terlapor. Apabila dalam pemeriksaan pertama tidak hadir, Bawaslu memanggil Pelapor, dan, atau terlapor, untuk hadir pada sidang pemeriksaan berikutnya. Apabila dalam hal pelapor dan/atau terlapor sudah dipanggil secara patut dan layak namun tidak hadir 2 (dua) kali pada pemeriksaan berturut-turut, sidang pemeriksaan dilanjutkan tanpa kehadiran pelapor dan/atau terlapor. Pelapor membacakan materi pada sidang pemeriksaan pertama setelah itu, terlapor membacakan tanggapan/jawaban atas materi laporan terlapor pada sidang berikutnya. Bahwa dalam pemeriksaan pelapor dan terlapor dapat didampingi oleh kuasa hukumnya. Setelah pelapor membacakan materi laporan dan terlapor membacakan tanggapan atas apa yang disampaikan oleh pelapor, maka sidang dilanjutkan dengan pemeriksaan barang bukti dan saksi yang meliputi :

- a. Keterangan saksi;
- b. Surat atau tulisan;
- c. Petunjuk;
- d. Dokumen elektronik;
- e. Keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan, dan/atau;
- f. Keterangan ahli.



Dalam sidang pemeriksaan jika dianggap perlu, maka ajelis pemeriksa dapat memanggil ahli, saksi, dan/atau lembaga

terkait untuk diminta keterangan berdasarkan kebutuhan dan usulan terlapor atau pelapor dengan menggunakan surat pemberitahuan dan pemanggilan sidang pemeriksaan. Saksi atau ahli yang dipanggil untuk memberikan keterangan terlebih dahulu diambil sumpah sesuai dengan agama dan kepercayaannya dan selanjutnya menandatangani berita acara sumpah setelah itu memberikan/menyampaikan keterangan terkait dengan pokok laporan atau jawaban terhadap laporaan. Pelapor dan terlapor dapat mengajukan pertanyaan dan/atau memberikan tanggapan terhadap keterangan saksi, ahli atau lembaga terkait.

c. Putusan

Bawaslu memutuskan laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu TSM dengan mempertimbangkan alat bukti yang dikemukakan dalam pemeriksaan. Demikian pula Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota memutuskan laporan pelanggaran administrative Pemilu dengan mempertimbangkan alat Bukti dalam sidang pemeriksaan. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinvinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota diputuskan dalam rapat pleno pengambilan keputusan yang bersifat tertutup. Dan dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum

an ditandatangani oleh Ketua dan anggota majelis pemeriksa serta sekretaris pemeriksa.



Dalam Hal Putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi, Bawaslu kabupaten/Kota menyatakan laporan pertanggung jawaban Administratif Pemilu. Terbukti, amar putusah amar putusan berbunyi Memutuskan:

- a. Menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan menyimpulkan melakukan Pelanggaran administrasi pemilu.
- b. Memerintahkan Kepada KPU, KPU Prvinssi dan/atau KPU Kabupaten/Kota untuk melakukan perbaikan administrasi tentang tatacara prosedur, atau mekanisme pada tahapan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c. Memberikan teguran tertulis kepada terlapor.
- d. Memerintahkan kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU kabupaten/Kota agar terlapor untuk tidak diikut sertakan pada Tahapan pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu atau
- e. Memberikan sanksi administratif lainnya Kepada terlapor sesuai dengan ketentuan Perundang undangan mengenai pemilu.

Dalam pelaksanaan Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan Laporan tidak terbukti, Amar Putusan Berbunyi “ MEMUTUSKAN” serta menyatakan terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan melanggar tata cara, atau mekanisme pada tahapan Pemilu sesuai

dengan ketentuan perundang-undangan.



Dalam Hal Putusan Bawaslu menyatakan laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM terbukti, amar putusan berbunyi :

- a. Menyatakan terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran Administratif Pemilu berupa perbuatan Menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, Sistimatis, dan massif.
- b. Merekomendasikan kepada KPU untuk membatalkan terlapor dari calon anggota DPR, DPD atau Pasangan calon.
- c. Merekomendasikan kepada KPU untuk memerintahkan KPU Provinsi membatalkan terlapor sebagai calon anggota DPRD Provinsi.
- d. Merekomendasikan kepada KPU untuk memerintahkan KPU Kabupaten/Kota membatalkan terlapor sebagai calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan Putusan Bawaslu menyatakan Laporan Pelanggaran administratif Pemilu TSM tidak terbukti, Amar Putusan Berbunyi “ MEMUTUSKAN” serta menyatakan terlapor Calon anggota DPR/DPD/DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota/Pasangan calon tidak terbukti secara sah dan

eyakinkan melakukan perbuatan menjanjikan dan/atau emberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi



Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara structural, sistimatis, dan masif yang putusannya dibacakan secara terbuka dan dibuka untuk umum dan dapat dihadiri oleh terlapor dan pelapor. Salinan putusan disampaikan kepada pelapor dan terlapor.

3) Sengketa Pemilihan Umum

Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penyelesaian sengketa pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu dimana permohonan penyelesaian setelah menerima dalam prosesnya Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, keputusan KPU Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh calon Peserta Pemilu dan/atau Peserta Pemilu yang dilakukan secara tertulis yang paling sedikit memuat:

- a. Nama dan alamat pemohon;
- b. Pihak termohon;
- c. Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, dan/atau Keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.

Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu disampaikan

dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penetapan Keputusan KPU, KPU

KPU Kabupaten/Kota menjadi Penyebab sengketa.



a. Penyelesaian Sengketa

Dalam pelaksanaan sengketa Pemilu dilaksanakan di Bawaslu, Berdasarkan ketentuan pasal 468 Undang-undang nomor 7 tahun 2017 menyebutkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang meliputi beberapa tahap yaitu menerima, memeriksa dan memutuskan sengketa proses pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak menerima permohonan dimana penyelesaian sengketa proses Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan :

1. Menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa Proses Pemilu;
2. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat;

Dalam pelaksanaannya sekiranya tidak dapat mencapai kesepakatan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu Melalui Adjudikasi. Dan Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara terbuka dan transparan hasil putusannya dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu bersifat final dan mengikat kecuali 3 hal yaitu :

- a. Verifikasi Partai Politik peserta Pemilu;
- b. Penetapan Daftar Calon tetap anggota DPR, DPD, DPORD

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penetapan Pasangan calon.



Dimana para pihak dapat mengajukan upaya hukum lain ke pengadilan tata usaha negara.

b. Penyelesaian Sengketa Pemilu Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha Negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara Pemilu antara calon anggota DPRD, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon peserta Pemilu atau bakal Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa proses Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara :

a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkan keputusan KPU tentang penetapan partai Politik Peserta Pemilu. Dalam rangka menetapkan partai politik sebagai peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- 1) Berstatus badan hukum sesuai Undang-Undang Partai Politik;
- 2) Memiliki kepengurusan di seluruh Provinsi ;
- 3) Memiliki kepengurusan di 75 % (tujuh puluh lima persen) jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan;



- 4) Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh lima persen) jumlah kecamatan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
 - 5) Menyertakan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - 6) Memiliki anggota sekurang-kurangnya 100 (seribu) orang atau 1/100 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk.
 - 7) Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kotabsampai tahapan terakhir pemilu.
 - 8) Mengajukan nama, lambing, dan tanda gambar partai politik kepada KPU;
 - 9) Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.
- b. KPU dan pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkan keputusan KPU tentang penetapan dan pengumuman pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada pasal 235 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
- c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPRD, DPD, DPRD Provinsi, DPRD



Kabupaten/Kota yang dicoret dalam daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkan Keputusan KPU tentang penetapan Daftar Calon Tetap.

c. Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha Negara pemilu oleh para pihak yang bersengketa ke pengadilan tata Usaha Negara dilakukan setelah upaya administrasi di Bawaslu, dan dilaksanakan paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan keputusan Bawaslu. Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah diterimanya gugatan oleh pengadilan tata usaha Negara. Apabila dalam jangka waktu tiga hari penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Sebagai akibat putusan hakim tersebut maka tidak ada upaya hukum yang lain.

Pengadilan tata usaha Negara memeriksa dan memutuskan gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap. Putusan pengadilan tata usaha Negara bersifat Final dan mengikat serta tidak dapat digunakan upaya hukum lain.

Putusan Pengadilan Tata usaha milik Negara wajib ditindak laksanakan oleh KPU paling lama 3 (tiga) hari kerja.



d. Majelis Khusus Tata Usaha Negara Pemilu

Dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa proses Pemilu dibentuk majelis khusus yang terdiri dari Hakim khusus yang merupakan hakim karier dilingkungan pengadilan tata usaha Negara. Hakim khusus tersebut ditetapkan berdasarkan keputusan ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Syarat untuk menjadi hakim khusus adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya mencapai 3 (tiga) tahun.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai hakim khusus, hakim tersebut harus memiliki pengetahuan tentang Pemilu dan dibebastugaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara lain.

4) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan wakil Presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil Pemilu Presiden dan wakil Presiden.



Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu yang dalam hal ini Calon anggota DPR, DPD dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Peserta Pemilu mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU. Pengajuan permohonan kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Demikian pula dalam perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu Presiden dan wakil Presiden, pasangan Calon dapat mengajukan keberatan kepada mahkama konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU. Keberatan yang diajukan oleh pasangan calon hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Mahkamah konstitusi memutus perselisian yang timbul akibat

an yang diajukan oleh pasangan calon Presiden dan Wakil
n paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterima permohonan



keberatan oleh Mahkamah Konstitusi. Keputusan Mahkamah Konstitusi wajib ditindak lanjuti oleh KPU.¹⁵⁵

5) Tindak Pidana Pemilihan Umum

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu. Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: “Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu.”

Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, Undang-Undang tidak hanya mengatur proses Pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil. Tindak pidana pemilu diatur dalam ketentuan Pasal 476 sampai dengan Pasal 487 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Laporan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu, Perbuatan tersebut dinyatakan oleh Bawaslu,

Pasal 475 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum.



Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu kecamatan setelah berkoordinasi dengan Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu dan disampaikan secara tertulis dengan ketentuan paling sedikit memuat :

- a. Nama dan alamat pelapor;
- b. Pihak terlapor;
- c. Waktu dan tempat kejadian perkara;
- d. Uraian kejadian.

Penanganan tindak pidana Pemilu dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang hukum acara pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017.

Untuk dapat ditetapkan sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana Pemilu harus memiliki persyaratan sebagai berikut :

- a. Telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana Pemilu.
- b. Cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya.
- c. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin.

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti

dan yang cukup adanya tindak pidana Pemilu, hasil penyelidikan berkas perkara disampaikan penyidik paling lama 1 x 24 (satu kali



dua puluh empat) jam. Penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan tanpa kehadiran tersangka. Dalam hal penyelidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia disertai dengan petunjuk tentang hal-hal yang harus dilengkapi. Dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas perkara, harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dan penuntut umum melimpahkan berkas perkara tersebut kepada pengadilan paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara dan putusan dapat dilakukan tanpa kehadiran tersangka.

Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara tindak pidana Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa. Dalam hal tersangka mengajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan pengadilan tinggi merupakan putusan terakhir

ngikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Putusan an sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3



(tiga) hari setelah putusan dibacakan. Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilu yang menurut undang-undang nomor 7 tahun 2017 dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional. KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti putusan pengadilan setelah diterimanya putusan Pengadilan.

Untuk mempermudah proses pengadilan terhadap tindak pidana Pemilu, dibentuk Majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Untuk menjadi hakim khusus harus memenuhi syarat yaitu hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya mencapai 3 (tiga) tahun dan harus menguasai masalah Pemilu. Hakim khusus mempunyai tugas memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana Pemilu dibebaskan dari tugas memeriksa, mengadili dan memutus perkara lain.



6. Sentra penegakan hukum terpadu (GAKKUMDU)

Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak Pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu. Dalam pelaksanaannya melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Keanggotaan Gakkumdu terdiri dari Penyidik yang berasal dari kepolisian Negara Republik Indonesia, dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Penyidik dan penuntut yang berasal dari kepolisian dan kejaksaan melaksanakan tugas sepenuh waktu dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Penyidik dan penuntut diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu. Instansi asal memberikan penghargaan kepada penyidik dan penuntut yang telah menyelesaikan tugasnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula sekretariat Gakkumdu melekat pada sekretariat Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas memberikan fasilitasi administrasi kepada Gakkumdu.

C. Defenisi Operasional

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis merumuskan beberapa definisi operasional yakni sebagai berikut:



Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah,

Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas merupakan Lembaga Pelaksana Tahapn Pemilu.
3. Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.
4. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh badan dan perorangan untuk mengatur, bertindak, dan memutuskan sesuatu hal terkait pelaksanaan fungsinya.
5. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.
6. Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan



penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

7. Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
8. Tindak pidana pemilu adalah segala bentuk kejahatan dan/atau pelanggaran terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
9. Sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
10. Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.



D. Bagan Kerangka Pikir

