

SKRIPSI

**KEWENANGAN KPU DALAM MENINDAKLANJUTI REKOMENDASI
BAWASLU DALAM UNDANG UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**NUR WAHID
B11116395**



**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**KEWENANGAN KPU DALAM MENINDAKLANJUTI REKOMENDASI
BAWASLU DALAM UNDANG UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

OLEH

**NUR WAHID
B11116395**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI

**KEWENANGAN KPU DALAM MENINDAKLANJUTI REKOMENDASI BAWASLU DALAM
UNDANG UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**NUR WAHID
B111 16 395**

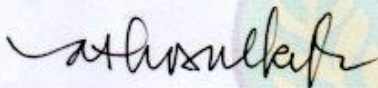
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Rabu, 12 Juli 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

UNIVERSITAS HASANUDDIN

Menyetujui,

Ketua

Sekretaris



Dr. Zulkifli Aspan S.H., M.H.
NIP. 196807112003121004



Fajlurrahman Jurdi S.H., M.H.
NIP. 198407132015041003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Nur Wahid
NIM : B11116395
Peminatan : Hukum Tata Negara
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul : Kewenangan KPU Dalam Menindaklanjuti
Rekomendasi Bawaslu Dalam Undang
Undang Pemilihan Kepala Daerah

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

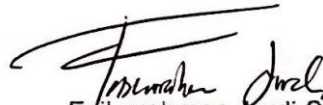
Makassar, 22 Juni 2023

Pembimbing Utama



Dr. Zulkifli Aspan S.H., M.H.
NIP. 196807112003121004

Pembimbing Pendamping



Fajurrahman Jurdi S.H., M.H.
NIP. 198407132015041003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NUR WAHID
N I M : B11116395
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : KEWENANGAN KPU DALAM MENINDAKLANJUTI
REKOMENDASI BAWASLU DALAM UNDANG-UNDANG
PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nur Wahid
NIM : B11116395
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "**Kewenangan KPU Dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu Dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya gunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 22 Juni 2023

Yang Menyatakan



Nur Wahid

ABSTRAK

NUR WAHID (B11116395) “Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum”.
Dibawah bimbingan **Zulkifli Aspan** selaku Pembimbing Utama dan **Fajlurrahman Jurdi** selaku Pembimbing Pendamping

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal. Pertama, kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dalam konteks penyelenggara Pemilu. Kedua, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi yuridis rekomendasi Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) apabila tidak ditindaklanjuti oleh Komisi Pemilihan Umum dalam Undang Undang Pemilihan Kepala Daerah

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Kemudian, dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan yang diantaranya: Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) serta Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Bahan hukum yang dikumpulkan yakni berupa peraturan perundang-undangan terkait penelitian ini serta buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum serta pandangan ahli yang kemudian dianalisis secara komperhensif demi mendapatkan *ratio legis* berkaitan dengan persoalan yang diteliti

Hasil dari penelitian ini, yaitu: a) Penjabaran kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam konteks Penyelenggara pemilihan berlandas dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah serta tinjauan kewenangannya dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilihan kepala daerah; b) Tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Bawaslu tentang pelanggaran administrasi pemilihan kepala daerah oleh KPU dilatarbelakangi oleh perbedaan pemaknaan oleh KPU dan juga Bawaslu terkait dengan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi Pilkada. Hal ini juga dilatarbelakangi oleh belum adanya aturan khusus yang mengatur tentang mekanisme tindaklanjut rekomendasi Bawaslu oleh KPU yang juga berimplikasi hukum pada tahapan dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.p

Kata Kunci: Badan Pengawas Pemilu; Komisi Pemilihan Umum; Pelanggaran Administrasi.

ABSTRACT

NUR WAHID (B11116395) “The authority of the General Election Commission in following up the recommendations of the General Election Supervisory Board”. Under the guidance of **Zulkifli Aspan** and **Fajlurrahman Jurdi**

This study aims to find out two things. First, the legal position of the General Election Commission (KPU) and the Election Supervisory Body (Bawaslu) in the context of election organizers. Second, this study aims to determine the juridical implications of the recommendations of the Election Supervisory Body (Bawaslu) if they are not followed up by the General Election Commission in the Regional Head Election Law.

This study uses the type of normative legal research. Then, in this research several approaches are used, including: Statue Approach, Conceptual Approach and Case Approach. The legal materials collected are in the form of laws and regulations related to this research as well as textbooks, legal journals and expert views which are then analyzed comprehensively in order to obtain ratio legis related to the issue under study.

The results of this study, are: a) The description of the legal position of the General Election Commission (KPU) and the Election Supervisory Agency (Bawaslu) in the context of the election organizer is based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections and Law Number 10 of 2016 concerning Regional Head Elections and a review of their authority in handling administrative violations of regional head elections; b) The lack of follow-up to Bawaslu's recommendations regarding administrative violations of regional head elections by the KPU is motivated by differences in interpretation by the KPU and Bawaslu regarding the mechanism for handling administrative violations of Pilkada. This is also motivated by the absence of special rules governing the mechanism for following up Bawaslu's recommendations by the KPU which also has legal implications for the stages and organization of regional head elections.

Keywords: Administrative Violation; Election Supervisory Body; ; General Election Commission.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan Nikmat, Petunjukdan Karunia-Nya yang tiada batas kepada Penulis sehingga senantiasa diberikan kemudahan, keteguhan dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kewenangan KPU Dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu Dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah” sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat beserta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabat-sahabatnya.

Selama penyusunan skripsi ini tentu tidak lepas dari berbagai halangan dan hambatan. Namun berkat dukungan moril dan materil dari berbagai pihak sehingga pada akhirnya Penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Ucapan terima kasih sebanyak-banyaknya Penulis sampaikan kepada kedua orang tua, yakni Ayahanda Alm. Sumarno dan Ibunda Kartini atas segala doa, dukungan, motivasi serta jerih payah yang dilakukan demi proses pendidikan Penulis.kendati demikian, Penulis juga menyadari bahwa ucapan terima asih tersebut tidak akan bisa membalas segala hal yang telah diberikan.

Ucapan terima kasih juga Penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H selaku Pembimbing Utama dan Bapak

Fajlurrahman, S.H., M.H selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan curahan pikiran yang diberikan dalam membimbing dan mengarahkan Penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih Penulis sampaikan kepada tim Penilai Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H selaku Penilai I dan Bapak Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H selaku Penilai II atas segala saran dan masukan selama proses penyusunan skripsi ini.

Penulis menyayakikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memeberikan kesempatan, motivasi, arahan, kritik dan saran selama proses pendidikan Penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yaitu kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajaran Wakil Rektor serta seluruh Staf dan jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., L.LM Selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., MA. Selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sember Daya, dan Alumni dan Ibu Dr. Ratnawati S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.

3. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menunjukkan dedikasi tinggi selama proses pendidikan Penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas segala ilmu pengetahuan, bimbingan, motivasi dan contoh yang telah diberikan.
5. Bapak dan Ibu Pegawai dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi sejak awal proses pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga proses penyelesaian skripsi ini.
6. Serta kepada semua pihak yang telah bersedia membantu, memberikan motivasi, semangat, perhatian dan dukungan serta tentunya membersamai penulis dalam segala aspek aktivitas, proses dan kehidupan Penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Dengan ini Penulis mengharapkan agar Allah SWT senantiasa memberikan kelimpahan nikmat kesehatan, ridho dan balasan atas jasa yang telah diberikan. Penulis juga menyadari, bahwa penulisan dan substansi skripsi ini tidak lepas dari kekuarangan. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif demi memperbaiki

kekurangan-kekurangan tersebut. demikian, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan khususnya bagi Penulis sendiri.

Makassar, Juli 2023

Nur Wahid

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Tujuan Penelitian	17
D. Kegunaan Penelitian	17
E. Keaslian Penelitian	17
F. Metode Penelitian.....	20
1. Tipe Penelitian.....	20
2. Pendekatan Penelitian.....	20
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM KOMISI PEMILIHAN UMUM DAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM KONTEKS PENYELENGGARA PEMILU	25
A. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah.....	25
B. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggara Pemilu	33
C. Tinjauan Umum Tentang Teori dan Konsep Kewenangan	56
D. Pembahasan dan Analisis.....	89

BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TERHADAP IMPLIKASI YURIDIS REKOMENDASI BADAN PENGAWAS PEMILU APABILA TIDAK DITINDAKLANJUTI OLEH KOMISI PEMILIHAN UMUM	170
A. Tinjauan Umum Tentang Pengaturan dan Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah	170
B. Tinjauan Umum Tentang Rekomendasi.....	198
D. Pembahasan dan Analisis.....	206
BAB IV PENUTUP	216
A. Kesimpulan	216
B. Saran	219
DAFTAR PUSTAKA.....	222

DAFTAR TABEL

Tabel 1.Rekomendasi Bawaslu terkait pembatalan calon dalam Pilkada 2020 akibat pelanggaran Pasal 71 Undang-Undang Pilkada	14
Tabel 2.Pembagian jenis tugas Komisi Pemilihan Umum sebelum kodifikasi Undang-Undang Pemilu.	37
Tabel 3.Tugas Komisi Pemilihan Umum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. ...	41
Tabel 4. Relasi kelembagaan KPU dengan KPU daerah.....	155
Tabel 5. Tren Pelanggaran Administrasi dalam Pilkada 2020	175
Tabel 6. Rekomendasi Pembatalan sebagai Calon dalam Pilkada 2020 Akibat Pelanggaran Pasal 71 UU Pilkada	179

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu	127
Gambar 2. Transformasi lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia.	138
Gambar 3. Struktur Kelembagaan KPU	145
Gambar 4. Pembagian tugas Divisi pada Komisi Pemilihan Umum .	147
Gambar 5. Tiga jenis rapat pleno	149
Gambar 6. Relasi KPU, Baswaslu dan DKPP	168

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum merupakan salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) merupakan konsep tertinggi yang memastikan bahwa kekuasaan pemerintahan (*the power of government, de macht van de overheid*) harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan pemerintahan adalah landasan fundamental dari suatu negara demokrasi. Pemilu meletakkan rakyat sebagai titik utama yang memegang kedaulatan primer (*primary sovereignty*). Yang dimaksud dengan rakyat kata Rousseau bukanlah penjumlahan dari individu-individu di dalam negara, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak. Kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum, *volunte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan kehendak umum. Sebab, kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan dari individu-individu di dalam negara, jadi bukannya kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu, maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*.¹

¹ Romi Librayanto, 2009, *Ilmu Negara, Suatu Pengantar*, Pustaka Refleksi, Makassar, hlm. 170.

Apabila dalam suatu negara, pemerintahan negara dipegang oleh beberapa orang atau golongan orang, yang sebetulnya merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps*, akibatnya *volonte de generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps*. Dan, apabila pemerintahan itu dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut dengan *volontre de particuliere*, maka akibatnya *volonte de generale* akan jatuh bersamaan dengan *volontre de particuliere* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan harus dipegang oleh rakyat. Setidak-tidaknya pemerintahan mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volontre de generale* dapat terwujudkan.²

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka pemilu merupakan upaya untuk menjembatani kehendak umum tersebut. Definisi dari Pemilu terdapat dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 1 angka 1 yaitu;

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

² *Ibid.*

Pada masa orde baru di Indonesia, pemilu merupakan sarana untuk memilih lembaga legislatif dari tingkat pusat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hingga tingkat daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pasca perubahan UUD 1945, pemilu juga digunakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilaksanakan pada tahun 2004. Kemudian, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraa Pemilu, pemilu dipahami sebagai sarana untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah bahwa untuk memilih dan menentukan kepala daerah harus memperoleh persetujuan Presiden. Kemudian, dengan maksud desentralisasi kepala daerah dipilih oleh DPRD tanpa campur tangan atau persetujuan pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, barulah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung dilaksanakan pada tahun 2005. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 juga secara tegas mengamanahkan bahwa:

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”.

Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan tersebut inilah yang selanjutnya ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR menjadi

pekaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Sehingga, pemilihan kepala daerah pada saat itu dikategorikan sebagai ranah hukum pemilu.³ Dilaksanakan secara langsung yang dimaksud adalah bahwa rakyat yang memilih sendiri calon kepala daerahnya masing-masing. Dengan begitu, pilkada yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah memberikan kesempatan bagi setiap daerah di Indonesia untuk menentukan pemerintahan daerah masing-masing melalui pilkada langsung. Sehingga, pilkada dapat menjadi sarana untuk memperkuat otonomi daerah.

Berkenaan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, Menjadi Undang-Undang yang merupakan landasan penjabaran tentang pilkada menjelaskan bahwasanya Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang

³ Eko Sabar Prihatin, “*Politik Hukum Otonomi Daerah tentang Pemilukada*”, Jurnal Masalah Masalah Hukum (MMH), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol, 43, Nomor 1 Januari 2014, hlm. 51.

selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Penyelenggara pemilu menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 2017

Pasal 1 angka 7 yaitu;

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Atas dasar itu dalam penyelenggaraan pemilu terdapat tiga lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan pemilu yaitu, KPU (Komisi Pemilihan Umum), BAWASLU (Badan Pengawas Pemilu), dan DKPP (Dewan Kehormatan Pemilu). Dalam ranah yang lebih lanjut KPU memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan.

Ini tertera di dalam Pasal 8, Bab IV, Bagian Kesatu, Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang menyebutkan:

- 1) Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota
- 2) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi
- 3) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota

Selanjutnya berkenaan dengan Bawaslu dan juga DKPP juga di jabarkan dalam undang-undang yang sama dalam pasal yang berbeda yaitu:

Pasal 22A Bagian Keenam tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan:

- 1) Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.
- 2) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi
- 3) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/ Kota.

Sementara DKPP dalam Pasal 1 angka 11 BAB I tentang Ketentuan Umum menjelaskan bahwa:

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum.

Melihat begitu panjang dan beragamnya tahapan yang dilalui dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak, maka terjadinya sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi di dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tersebut. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non- fraudulent misconduct*). Sengketa dan pelanggaran yang dimaksud tertuang di dalam Pasal 135 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 1 yaitu:

- 1) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1) yang merupakan:
 - a) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu Pemilihan diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP;

- b) Pelanggaran administrasi Pemilihan diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota;
- c) Sengketa Pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu; dan
- d) Tindak Pidana Pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia

Dalam konteks yang lebih khusus, sebagaimana penanganan dugaan pelanggaran pemilihan lainnya, penanganan dugaan pelanggaran administrasi juga berawal dari adanya laporan atau temuan terkait dugaan pelanggaran. Terhadap laporan/temuan yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan Pengawas TPS menindaklanjuti laporan/temuan dalam waktu paling lama 3 hari setelah laporan/temuan diterima.⁴

Hasil kajian laporan/temuan salah satunya dapat berkesimpulan bahwa peristiwa yang dilaporkan merupakan pelanggaran administrasi pemilihan. Terhadap hal itu, dalam Pasal 139 ayat (1) dijabarkan bahwa:

(1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat Rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait dengan pelanggaran administrasi Pemilihan.

Selanjutnya, rekomendasi diteruskan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi dan menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi yang ada sebagaimana termuat dalam Pasal 139 ayat (2):

⁴ Pasal 134 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

(2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Bawaslu dalam kaitannya dengan tahapan pemilihan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya dapat melakukan beberapa hal. Dalam Undang-Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 28 ayat 2 dijabarkan:

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bawaslu Provinsi dapat:

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f; dan
- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan.

Dalam menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan pemeriksaan untuk selanjutnya memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 hari sejak rekomendasi diterima. Apabila KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tidak menindaklanjuti rekomendasi, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang memberikan sanksi peringan lisan atau peringatan tertulis kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, sebagai lembaga yang berwenang melakukan penanganan dugaan pelanggaran administrasi, Bawaslu secara nasional telah menangani sebanyak 1.532 dugaan pelanggaran administrasi pilkada.⁵ Dugaan pelanggaran administrasi tersebut terjadi di seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada. Selain itu, juga terdapat dugaan pelanggaran administrasi yang bukan merupakan bagian dari tahapan, yaitu sebanyak 8 kasus.⁶ Dugaan pelanggaran Administrasi paling banyak terjadi dalam tahapan kampanye, yaitu sebanyak 797 kasus, kemudian disusul pelanggaran dalam tahapan pemutakhiran data pemilih sebanyak 287 kasus, tahapan pembentukan PPK, PPS, dan KPPS sebanyak 203 kasus, tahapan pencalonan sebanyak 139 kasus, tahapan pemungutan suara sebanyak 39 kasus, tahapan penghitungan dan rekapitulasi sebanyak 15 kasus.⁷ Adapun dalam tahapan masa tenang dan penetapan hasil pemilihan tidak terdapat dugaan pelanggaran administrasi.⁸

Pelanggaran tersebut terjadi di seluruh daerah yang melaksanakan pilkada. Hanya saja, intensitas pelanggaran yang terjadi antar-daerah berbeda satu sama lain. Jika dikelompokkan berdasarkan provinsi, pelanggaran administrasi terbanyak terjadi di Provinsi Jawa Timur, yaitu sebanyak 388 kasus. Kemudian disusul provinsi Provinsi Lampung

⁵ Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, Bagian TLP Biro TP3 Bawaslu Republik Indonesia, 7 Februari 2021

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

sebanyak 258 kasus, Jawa Tengah sebanyak 138 kasus dan Sulawesi Selatan 134 kasus.⁹ Adapun provinsi terendah adalah Papua sebanyak 2 kasus, Bangka Belitung 3 kasus, Maluku Utara 6 kasus dan DIY sebanyak 8 kasus. Selebihnya, jumlah pelanggaran yang terjadi berqada diatas 10 dan di bawah 100 kasus.¹⁰

Penanganan pelanggaran diatas dilakukan menggunakan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada tepatnya dalam BAB XIX Pasal 13 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan sebagai berikut:

- (1) Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.
- (2) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan oleh:
 - a. Pemilih;
 - b. pemantau Pemilihan; atau
 - c. peserta Pemilihan.
- (3) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit:
 - a. nama dan alamat pelapor;
 - b. pihak terlapor;
 - c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan
 - d. uraian kejadian
- (4) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.
- (5) Dalam hal laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

- (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama 2 (dua) hari.

Penanganan pelanggaran diatas juga diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tepatnya dalam Pasal 34 yang memuat ketentuan sebagai berikut:

1. Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, memberikan rekomendasi terhadap Laporan atau Temuan yang diduga sebagai Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
2. Bawaslu dan Panwaslu Kecamatan berdasarkan tugas dan wewenang dapat memberikan rekomendasi terhadap Laporan atau Temuan yang diduga sebagai Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
3. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan menyampaikan rekomendasi Pelanggaran Administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, atau PPS sesuai dengan tingkatannya yang dituangkan dalam Formulir Model A.14.

Sesuai peraturan tersebut, apabila berdasarkan kajian awal diputuskan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilihan, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi terhadap Laporan atau Temuan yang ada. Rekomendasi disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dengan disertai seluruh berkas kajian

atau bukti-bukti yang ada. Terkait pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi ini, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah memberikan delegasi untuk diatur lebih jauh dalam Peraturan KPU, tepatnya dalam Pasal 140 ayat (2) Bagian Kedua tentang Pelanggaran Administrasi:

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU.

Hingga saat ini, belum ada Peraturan KPU yang khusus dibentuk untuk menindaklanjuti delegasi pengaturan tersebut. Akibatnya, rujukan penyelesaian pelanggaran administrasi pun hanya merujuk pada Peraturan KPU yang telah ada sebelumnya, yaitu Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum. Terkait tindak lanjut rekomendasi pengawas pemilihan diatur dalam Pasal 18 yang memuat ketentuan sebagai berikut:

Tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 meliputi kegiatan:

- a) Mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya; dan
- b) Menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 konsep “menindaklanjuti” rekomendasi pengawas pemilu oleh KPU adalah melakukan pemeriksaan dan memutus dugaan pelanggaran administrasi

yang direkomendasikan Bawaslu. Dalam arti, ketika pemeriksaan telah dilakukan dan diputus, maka tindak lanjut yang dimaksud dalam Pasal 139 UU Pilkada telah dipenuhi oleh KPU, terlepas apakah keputusan KPU sesuai atau tidak dengan rekomendasi yang diberikan Bawaslu. Hanya saja, dalam konteks pembahasan kali ini juga, konsep ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjuti adalah terkait apakah keputusan KPU Kabupaten/Kota sesuai atau tidak dengan substansi rekomendasi Bawaslu Kab/Kota

Dengan demikian, ketika rekomendasi Bawaslu telah dicermati kembali, maka kewajiban KPU untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dinilai telah dijalankan. Kewajiban KPU untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu termuat dalam Pasal 139 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Pilkada sebagai berikut:

(2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Hingga saat ini, ihwal tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi ini masih menjadi polemik antara KPU dan Bawaslu. Bagi KPU, kewajiban menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada dilaksanakan dengan melakukan pemeriksaan terhadap rekomendasi yang diterima. Bentuk kegiatannya adalah melakukan pencermatan kembali data atau dokumen rekomendasi Bawaslu. Sebaliknya, Bawaslu memaknai

kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pelanggaran administrasi sebagai bukan hanya sebatas melakukan pencermatan kembali, melainkan menjatuhkan sanksi administrasi sesuai rekomendasi yang diberikan. Pendirian Bawaslu ini juga sejalan dengan fungsi Bawaslu dalam penanganan administrasi pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017.

Tabel 1. Rekomendasi Bawaslu terkait pembatalan calon dalam Pilkada 2020 akibat pelanggaran Pasal 71 Undang-Undang Pilkada

No.	Kabupaten	Rekomendasi Bawaslu	Alasan	Tindaklanjut KPU Kab/Kota
1.	Kabupaten Banggai (Sulawesi Tengah)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (2) karena melakukan pelanggaran dalam bentuk melaksanakan Pelantikan Pejabat administrator Esselon III A, di lingkungan Pemda Kabupaten Banggai.	Ditindaklanjuti dengan pembatalan.
2.	Kabupaten Ogan Ilir (Sumatera Selatan)	Pembatalan calon Nomor Urut 2 an. Ilyas Panji Alam & Endang Ishak	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena melakukan kegiatan pembagian beras bantuan Covid-19, yang disertai stiker bergambar Ilyas Panji Alam sebagai Bupati Ogan Ilir.	Ditindaklanjuti dengan pembatalan.
3.	Kabupaten Kaur (Bengkulu)	Pembatalan calon an. Gusril Pausi	Melanggar Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada karena Bupati Kaur Gusril Pausi melakukan pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama dan	Tidak ditindaklanjuti.

			melakukan Pengangkatan Pejabat Fungsional di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kaur.	
4.	Pegunungan Bintang (Papua)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada karena melakukan pergantian pejabat di lingkungan pemda Kabupaten Pegunungan Bintang oleh Bupati Pegunungan Bintang (Petahana).	Tidak ditindaklanjuti .
5.	Kabupaten Gorontalo (Gorontalo)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena menggunakan tiga program pemerintah yang menguntungkan Bupati Nelson Pomalingo sebagai petahana.	Tidak ditindaklanjuti .
6.	Kabupaten Kutai Kartanegara (Kaltim)	Pembatalan calon	Melanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena menyalahgunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan dirinya sebagai petahana pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kutai Kartanegara tahun 2020.	Tidak ditindaklanjuti .
7.	Kabupaten Halmahera Utara (Maluku Utara)	Pembatalan calon an. Edi Damansyah	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena Bupati memanfaatkan kegiatan pemerintah untuk mengajak masyarakat yang hadir dalam kegiatan tersebut untuk memilihnya.	Tidak ditindaklanjuti .
8.	Kabupaten Nias Selatan (Sumut)	Pembatalan pasangan calon an. Hilarius Duha & Firma Giawa.	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena Calon Bupati petahana, Pasangan Calon Nomor Urut 1	Tidak ditindaklanjuti

			melakukan upaya-upaya pemanfaatan program pemerintah yang menguntungkan Pasangan Calon Nomor Urut 1	
9.	Kabupaten Tasikmalaya (Jawa barat)	Pembatalan calon	-	Tidak ditindaklanjuti

Sumber: Diolah dari data Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Januari 2021.

Dari data di atas, terdapat dua kategori tindak lanjut KPU Kabupaten/Kota terhadap rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota, yaitu ditindaklanjuti dan tidak ditindaklanjuti.

Berangkat dari hal tersebut penulis ingin meneliti dan mengkaji terkait dengan kedudukan hukum KPU dan juga bawaslu sebagai penyelenggara dan juga implikasi hukum dari tidak dijalkannya rekomendasi Bawaslu, sehingga penulis ingin membahas penelitian tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul: **“Kewenangan KPU Dalam Menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu Dalam Undang Undang Pemilihan Kepala Daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dalam konteks penyelenggara Pemilu ?
2. Bagaimana implikasi yuridis rekomendasi Bawaslu apabila tidak ditindaklanjuti oleh KPU ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dalam konteks penyelenggara Pemilu
2. Untuk mengetahui implikasi yuridis rekomendasi Bawaslu apabila tidak ditindaklanjuti oleh KPU

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini penulis harapkan dapat digunakan sebagai bahan diskursus ilmiah terkait kedudukan penyelenggara pemilu dan pengetahuan lanjutan mengenai implikasi yuridis dari tidak ditindaklanjutinya rekomendasi bawaslu. Penelitian ini juga sebagai bahan wacana dan diskusi guna mengembangkan cakrawala ilmu pengetahuan terkhusus pada Ilmu Hukum yang berfokus kepada Hukum Tata Negara, dan tak lain sebagai refleksi bersama demi mewujudkan masyarakat adil makmur yang diridhoi oleh tuhan yang maha esa.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulislakukan terkait dengan judul skripsi tentang kedudukan hukum KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu dan kewenangan KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu serta bagaimana implikasi yuridis mengenai tidak

ditindaklanjutnya rekomendasi Bawaslu yang penulis telusuri melalui media elektronik, bahwa penulis menemukan beberapa penelitian yang meneliti terkait dengan kelembagaann dan kewenangan dari penyelenggara pemilu yaitu:

- a. Skripsi yang ditulis oleh Arief Rizal dari Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada tahun 2017, dengan judul “Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Sistem Hukum Pemilihan Umum di Indonesia”. Skripsi ini membahas terkait dengan sejarah keberadaan dan perkembangan Badan Pengawas Pemilu di Indonesia dan faktor-faktor yang mempengaruhi Pengawas Pemilihan Umum dalam sistem hukum pemilu di Indonesia. Dalam skripsinya hanya membahas seputar eksistensi pengawas pemilihan umum dan juga faktor yang mempengaruhi kinerjanya.
- b. Skripsi yang ditulis oleh Nikmah Isnaini pada tahun 2018, dengan judul “Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Bawaslu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”. Skripsi ini membahas tentang perbandingan kedudukan, tugas dan juga wewenang Bawaslu dalam pergantian dari pengaturan yang lama hingga yang terbaru. Skripsi ini hanya spesifik

membahas terkait kelembagaan Bawaslu dalam perubahan pengaturannya.

- c. Skripsi yang ditulis oleh Muh. Alan Saputra D pada tahun dengan judul “Kedudukan KPU Terhadap Putusan Bawaslu dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu”. Skripsi ini membahas tentang kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum dalam penyelesaian sengketa proses pemilu yang hanya spesifik membahas tentang KPU dan juga Bawaslu dalam konteks penyelesaian sengketa proses pemilu dan juga terkait putusan dalam konteks pemilu.

Berdasarkan pencarian dari penelitian sebelumnya penulis melihat kemiripan studi dan objek yang penulis teliti. Meskipun mirip dari segi objek penelitian tetapi memiliki perbedaan isu yang substansial dengan isu penulis. Penulis ingin meneliti terkait dengan kedudukan hukum KPU dan juga Bawaslu sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu dan juga implikasi yuridis terhadap tidak dilaksanakannya rekomendasi Bawaslu dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Adapun penulis-penulis sebelumnya mengangkat objek yang berbeda dengan yang penulis ingin teliti.

Dengan sudut pandang dan konstruksi pemikiran yang hampir menyerupai dalam mengangkat rumusan masalah dan objek kajian yang ingin diteliti maka keaslian penelitian yang penulis teliti dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang

harus dijunjung tinggi, maka penulis bertanggung jawab penuh atas penulisan skripsi ini. Maka dari itu, penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan semangat tinggi keilmuan untuk membuka diskursus dan ruang-ruang keilmuan dengan cara melakukan kritik yang membangun.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, atau juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Penelitian Yuridis-Normatif¹¹ adalah suatu penelitian untuk memperoleh keterangan, penjelasan dan hal-hal yang belum diketahui dalam melihat atau mengidentifikasi suatu isu hukum. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹²

2. Pendekatan Penelitian

Dalam konstruksi penelitian hukum yuridis-normatif yang merupakan penelitian di bidang Ilmu Hukum (*Jurisprudence/Rechtswissenschaften*) dengan fokus pada Hukum Tata Negara (*StaatsRechtslehre*), maka

¹¹ Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 10

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 118.

metodologi penelitian hukum ini memakai pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*)¹³ yang antara lain adalah :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)¹⁴ dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani penulis yaitu terkait kewenangan KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu. Adapun Penelaahan Peraturan Perundang-undangan terkait dengan fokus penelitian penulis yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagai rujukan penulis dalam penelitian ini
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Cet-13, Kencana, Jakarta, hlm. 133-135.

¹⁴ *Ibid.*

di dalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁵

- c. Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkapkan filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.¹⁶
- d. Pendekatan kasus (*case approach*), dilakukan dengan cara telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti penulis. Adapun kasus yang digunakan penulis dalam hal ini adalah Putusan MK Nomor 48/PHP.BUP-XIX/2021 dan Putusan MA Nomor 1 P/PAP/2020

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹⁷ Adapun bahan hukum primer dan sekunder yaitu :

a. Bahan hukum primer yaitu merupakan bahan hukum yang berifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁸ Adapun bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
4. Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 181

¹⁸ *Ibid.*

Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

- b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks hukum, skripsi, tesis, disertasi, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁹ Berhubung penelitian ini terkait dengan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu dan juga jenis implikasi yuridis tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Bawaslu oleh KPU maka penulis juga mengumpulkan sumber-sumber kepustakaan yang relevan terkait dengan isu yang diangkat.

¹⁹ *Ibid.*

BAB II

**TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TERHADAP KEDUDUKAN
HUKUM KOMISI PEMILIHAN UMUM DAN BADAN PENGAWAS
PEMILU DALAM KONTEKS PENYELENGGARA PEMILU**

A. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pemilu secara umum dipahami sebagai salah satu sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam pemerintahan. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan itu beraneka ragam, mulai dari orésiden, wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, hingga kepala desa. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasii kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat di implementasikan melalui “penyerahan” sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di pemerintahan maupun di parlemen. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.

Black’s Law Dictionary mendefinisikan pemilihan umum atau *general election* dalam definisi perspektif hukum:

One at which the officers to be elected are such as belong to the general government,—that is, the general and central political organisation of the whole state; as distiguated from an election of officers for a particular locality only. Also, one held for the selection of an officer after the expiration of the full term of the former officer; thus disinguated from special election, which is one held to supply a

vacancy in office occurring before the expiration of the full term for which the incumbent was elected.²⁰

Dari segi struktur, definisi tersebut menjelaskan bagaimana adanya pemilihan guna memilih pejabat yang tergolong sebagai pemerintah publik. Pemilihan pejabat tersebut digolongkan menjadi dua, yaitu untuk pengisian pejabat pada lembaga politik pusat negara (dalam arti pemerintah pusat) dan untuk pemilihan pejabat di wilayah tertentu (dalam arti pejabat pemerintah daerah). Adapun pemilihan umum tersebut dapat digolongkan lagi tujuannya untuk menggantikan pejabat yang telah berakhir masa jabatan politiknya secara penuh maupun yang sebelumnya berakhirnya masa jabatannya.²¹ Jimly Asshiddiqie menuturkan bahwa pemilu adalah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Jimly berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut *representative democracy*. Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentuka corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu

²⁰ Henry Campbell Black, 1968, *Black's Law Dictionary-Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (Revised Fourth Edition), West Publishing Co, Saint Paul Minnesota, hlm. 609.

²¹I Gusti Ngurah Agung Sayog Raditya, "*Pengaturan Ambang Batas Formal (Formal Threshold) Dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum Yang Ddemokratis Di Indonesia*" Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2013.

harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).²² Dalam dinamikanya definisi pemilu dalam undang-undang berubah beberapa kali hingga di dalam pengaturan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam Pasal 1 Ayat 1 menerangkan bahwa:

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa pemilu adalah merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan pelbagai elemen masyarakat di negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan -partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum. Oleh karena pemerintahan yang dibentuk adalah berdasarkan hukum, maka pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Definisi Pemilihan Kepala Daerah

Undang-undang mengatur secara terpisah pemilihan di tingkat lokal, yakni pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam

²² Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta: 2014, hlm. 414.

satu paket yang disebut sebagai Pilkada. Pemilihan Kepala Daerah ini merupakan tuntutan akan demokratisasi di tingkat lokal, agar rakyat di daerah dapat menentukan sendiri “siapa yang memimpin” mereka selama 5 tahun. Kepala daerah tidak lagi ditunjuk sebagaimana hal yang terjadi di masa Orde Baru, namun kehendak bebas rakyatlah yang menentukan melalui mekanisme pemilihan *langsung*.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 195 dinyatakan bahwa:

Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten,, dan kota dipilih secara demokratis.

Kata demokratis dalam frasa ini dimaknai menjadi tiga hal yang mungkin dapat dilaksanakan. Makna pertama, demokratis, artinya dapat dilakukan melalui mekanisme pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui mekanisme perwakilan. Dalam hal ini oleh anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum. Kedua demokratis dimaknai, bahwa pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dilakukann secara langsung oleh rakyat. Rakyatlah yang menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin di daerah tersebut, bukan anggota DPRD. Ketiga, demokratis memiliki makna lain. Misalnya pemilihan dilakukan oleh dewan adat, majelis rakyat atau mekanisme yang *disepakati bersama oleh seluruh rakyat* di daerah tersebut.

Berdasarkan ketiga ahal tersebut, makna demokratis dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 adalah “kehendak rakyat” di daerah. Apa pun mekanisme yang dikehendaki oleh mereka, itulah yang disebut sebagai “demokratis”. Berarti demokratis yang dimaksud tidak berarti harus dilakukann secara langsung, bisa juga melalui mekanisme perwakilan atau mekanisme lain yang dikehendaki bersama oleh rakyat. Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur mengenai pemilihan langsung kepala daerah. Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD sedangkan dalam Undang-Undang Noomor 32 Tahun 2004 kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini dapat dipahami bahwa para pembuat undang-undang menerjemahkan bahwa yang dimaksud dengan kata “demokratis” dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah “*pemilihan kepala daerah secara langsung*”.

Itulah sebabnya dalam Naskkah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dijelaskan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah, baik untuk kabupaten/kota maupun provinsi hharus mencerminkan mekanisme dipilih secara demokratis. Namun demikian, untuk Unit Dasar, pemilihan kepala daerah harusnya bersifat dipilih secara langsung oleh rakyat. Keharusan tersebut berdasarkan pemikiran bahwa, *pertama*, kabupaten/kota sebagai Unit

Dasar adalah jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan demikian kabupaten/kota merupakan unit yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk kenyamanan pelayanan tersebut, masyarakat perlu memperoleh kesempatan untuk secara langsung memilih siapa yang akan memimpinya. Pelayanan langsung berakibat pada interaksi yang berbasis kepercayaan (*trust*).

Adapun provinsi sebagai Unit Antara, perlu diperhatikan pengaturan Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala Unit Antara dan Kepala Unit Dasar, dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut paling tidak mengindikasikan ada badan perwakilan rakyat pada tingkat Unit Antara (Provinsi). Selain itu, perlu dipertimbangkan pula bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai Wakil Pemerintah. Pengaturan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa untuk tingkat provinsi pertimbangan *representativeness* bukan prioritas utama dibandingkan pada lingkup Unit Dasar. Implikasinya rekrutmen kepala daerahnya dapat menggunakan mekanisme dipilih oleh badan perwakilan (*representative democracy*). Meskipun demikian, faktanya undang-undang menentukan bahwa antara provinsi dan kabupaten/kota, keduanya dilakukan pemilihan secara langsung, dengan pertimbangan bahwa hal ini lebih baik bagi rakyat guna menghindari sistem keterwakilan dalam pemilihan kepala daerah.

Undang-Undang 32 Tahun 2004 ternyata dirasa belum cukup maksimal mengatur Pemilihan Kepala Daerah. Maka undang-undang ini diubah dan dibagi menjadi tiga undang-undang, yakni: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga jenis pengaturan ini semula diatur dalam satu undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun sejak ditetapkan pada tahun 2014 sudah berubah beberapa kali, eksistensi Undang-Undang Pilkada sangat penting terkait dengan pengaturan pemilihan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah sebagaimana telah diubah terbaru menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Kepala Daerah yang ditetapkan oleh DPR semula mengatur mengenai pemilihan kepala daerah melalui mekanisme perwakilan. Namun atas desakan publik, presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Peraturan Pemerintah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Indonesia.

2. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Sistem pemilihan adalah hubungan pelbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain sistem pemilihan

merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.

Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan dalam pelbagai bentuk dengan ragam sistem yang tidak sama. Ada beberapa bentuk pemilihan yang dikenal, yakni; *pemilihan umum calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, di mana antara pemilihan calon Anggota DPR dan DPRD dengan calon Anggota DPD berbeda. *Pemilihan Umum Calon Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Kepala Daerah* dan pada tingkat yang paling rendah yakni *Pemilihan kepala desa*. Pelbagai jenjang dan bentuk pemilihan umum ini memiliki konsep dan sistem yang berbeda-beda yang akan penulis uraikan sebagai berikut.

Sistem pemilihan kepala daerah sebenarnya sama dengan formula pemilihan presiden dan wakil presiden. Hanya saja mekanisme penetapan pemenang berbeda prinsip dengan sistem yang digunakan dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Pasal 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menegaskan bahwa:

(1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

(2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.

(3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.

(5) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.

Dalam pasal 54D ayat (1) Undang-Undang Pilkada mengatur mengenai penetapan, yakni:

KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.

B. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggara Pemilu

1. Lembaga Penyelenggara Pemilihan

a. Komisi Pemilihan Umum

Setelah Orde Baru atau lebih tepatnya setelah amandemen UUD NRI tahun 1945, lembaga penyelenggara pemilu secara konsisten dinamai Komisi Pemilihan Umum. Nama ini sebenarnya dapat ditemukan dalam

Pasal 22E UUD NRI TAHUN 1945, yang menyebut Komisi Pemilihan Umum dengan huruf kecil, yakni; “k (kecil), p (kecil), dan u (kecil). Hal ini bermakna, konstitusi tidak bermaksud menyebut lembaga penyelenggara pemilu harus dinamai KPU, di mana bisa saja dengan sebutan atau nama lain.

Namun para pembentuk undang-undang penyelenggara pemilu berikhtiar untuk memastikan bahwa lembaga penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Secara luas, lembaga penyelenggara pemilu yang disebut “komisi pemilihan umum” dengan huruf kecil di dalam konstitusi dapat dimaknai bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP adalah merupakan lembaga satu kesatuan sebagai *komisi pemilihan umum*.

Itulah sebabnya, pembentukan KPU sebagai penyelenggara pemilu, Bawaslu sebagai pengawas pemilu dan DKPP sebagai penjaga kode etik penyelenggara pemilu merupakan bagian dari satu kesatuan lembaga penyelenggara yang ditetapkan dalam satu undang-undang agar pemilu dapat dilaksanakan dengan asas *langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*.

Dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pemilihan umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum.
2. Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilihan umum.
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di tempat pemungutan suara yang selanjutnya disebut TPS.
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan.
5. Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II.
6. Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum
7. Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Dalam pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf:

1. Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Adapun dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah pemilihan umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem pemilihan umum. Pengaturan tentang Komisi Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menempatkan KPU sebagai organisasi yang secara eksistensial berjenjang struktur organisasinya. Oleh sebab itu, disebutkan bahwa "*KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.*"²³ Sebagaimana

²³ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

disebutkan bahwa:

- (1) KPU berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia
- (2) KPU provinsi berkedudukan di ibukota provinsi
- (3) KPU kabupaten/kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota

Komisi Pemilihan Umum memiliki tiga jenis tugas, sebagaimana pemilu yang juga memiliki tiga jenis, yakni pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah. Pembagian jenis tugas tersebut terjadi sebelum kodifikasi Undang-Undang Pemilu, yakni sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah, penyelenggara pemilu memiliki kewajiban sebagai berikut: a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu secara tepat waktu; b. Memperlakukan peserta pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan gubernur dan bupati/walikota secara adil dan setara; c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat; d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; e. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI); f. Mengelola barang inventaris KPU berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; g. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan Dewan

Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu; h. Membuat berita acara pada setiap acara pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU; i. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilu kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; j. Menyediakan data hasil pemilu secara nasional; k. Melaksanakan keputusan DKPP; dan l. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tabel 2. Pembagian jenis tugas Komisi Pemilihan Umum sebelum kodifikasi Undang-Undang Pemilu.²⁴

PEMILU LEGISLATIF	PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	PEMILIHAN KEPALA DAERAH
a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; b. menyusun dan menetapkan tatakerja KPU Kabupaten/kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu; e. menerima daftar	a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; c. menyusun menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; d. mengoordinasikan, menyelenggarakan,	a. menyusun an menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; b. mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan; c. melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan; d. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi

²⁴ Fajlurrahman Jurdi, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Kencana, Jakarta: 2018.

<p>pemilih dari KPU Provinsi;</p> <p>f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</p> <p>g. menetapkan peserta pemilu;</p> <p>h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</p> <p>i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan bawaslu;</p>	<p>dan mengendalikan semua tahapan;</p> <p>e. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;</p> <p>f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhentikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;</p> <p>g. menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;</p> <p>h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;</p> <p>i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta</p>	<p>dan KPU Kabupaten/Kota;</p> <p>e. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	--	--

<p>j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;</p> <p>k. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p> <p>l. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p> <p>m. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;</p> <p>n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi bawaslu atas temuan dan laporan adanya pelanggaran pemilu;</p> <p>o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang</p>	<p>pemilu daana bawaslu;</p> <p>j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;</p> <p>k. mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;</p> <p>l. menetapkan standar kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan.</p> <p>m. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi bawaslu atas temuan dan laporan adanya pelanggaran pemilu;</p> <p>n. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-</p>	
--	---	--

<p>terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;</p> <p>q. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dan kampanye dan mengumpan laporan sumbangan dana kampanye;</p> <p>r. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapann penyelenggaraan pemilu; dan</p> <p>s. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>undangan;</p> <p>o. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;</p> <p>p. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dan kampanye dan mengumpan laporan sumbangan dana kampanye;</p> <p>q. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapann penyelenggaraan pemilu; dan</p> <p>r. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	
---	---	--

Pengaturan KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dilakukan secara terpisah dengan pengaturan Undang-Undang Pemilu. Setelah dilakukan kodifikasi mengenai Undang-Undang Pemilu, maka disatukanlah

Undang-Undang *Penyelenggara Pemilu* dengan Undang-Undang *Pemilu* dalam satu kesatuan. Pemilu juga tidak lagi dipisahkan antara Pemilu legislatif dan Pemilu presiden dan Wakil presiden, sehingga dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, kewenangan KPU juga diatur kembali meskipun dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip lama yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Dalam undang-undang baru ini, tugas KPU meskipun masih sama., namun sedikit lebih ringan, karena pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara serentak. Hal ini membuat tugas dan kewajiban KPU berkurang dalam hal pelaksanaan pemilu.

Tabel 3. Tugas Komisi Pemilihan Umum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.²⁵

PEMILU (DPR, DPD, DPRD DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN)	PILKADA
<ul style="list-style-type: none"> a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; b. Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; c. Menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu; d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memnatau 	<ul style="list-style-type: none"> s. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; t. mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan; u. melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan;

²⁵ *Ibid*

<p>semua tahapan pemilu;</p> <p>e. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi</p> <p>f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memerhatikan data kependudukann yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetapkan sebagai daftar pemilih;</p> <p>g. Membuat berita acara penghitungan suara dan setifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan bawaslu;</p> <p>h. mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;</p> <p>i. menindaklanjuti dengan segera putusan bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa pemilu;</p> <p>j. menyosisalisasikan penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;</p> <p>k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan pemilu; dan</p> <p>l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>v. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;</p> <p>w. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>x. melaksanakan tugas dan wewenang lainn sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<p>TUGAS KPU SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU DAN PILKADA</p>	

Tugas KPU sebagaimana yang disebutkan diatas tertuang dalam *Buku Kedua* Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 yang mengatur mengenai tugas, wewenang dan kewajiban KPU sebagai penyelenggara pemilu.

b. Pengawas Pemilu

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa pemilu 1955 merupakan pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan pengawas pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilu yang mulai di kooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan panwaslak pemilu pada tahun 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran-pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan “kualitas”

Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu mengingat penyelenggara pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari panwaslak pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaann Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari panitia pengawas pemilu, panitia pengawas pemilu provinsi, panitia pengawas pemilu kabupaten/kota, dan panitia pengawas pemilu kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan

dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Panitia Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan Pengawas pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung

oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Pengawas Pemilu memiliki pelaksana yang berjenjang, yakni pengawas pemilu yang ada di pusat yang disebut dengan bawaslu, di provinsi yang disebut dengan Bawaslu Provinsi dan pengawas pemilu di tingkat kabupaten/kota yang disingkat dengan Panwaslu. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu bersifat *ad hoc*. Jenjang kelembagaan pengawas pemilu berbeda dengan jenjang kelembagaan KPU yang bersifat permanen dari pusat hingga kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan tanggung jawab kelembagaannya, Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, untuk efektifitas dan kejelasan arah kinerja kelembagaan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan tugas kepada bawaslu yang meliputi:

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan

- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - 1. Pelanggaran Pemilu
 - 2. Sengketa proses Pemilu
- c. mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu yang terdiri atas:
 - 1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu
 - 2. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
 - 3. Sosialisasi penyelenggara pemilu
 - 4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas:
 - 1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - 2. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
 - 3. Penetapan Peserta Pemilu;
 - 4. Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 5. Pelaksanaan kampanye dan dana. kampanye;
 - 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 11. Penetapan hasil Pemilu;
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
 - f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 1. Putusan DKPP;
 2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 3. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 4. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara

Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Selain tugas bawaslu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum juga meletakkan kewenangan bawaslu sebagai berikut:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;

- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan Pengawas Pemilu juga dilengkapi oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan *kewajiban*. Adapun kewajiban Bawaslu sebagai berikut:

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Karena secara struktural berjenjang, Pengawas Pemilu tentu memiliki *tugas*, *wewenang*, dan *kewajiban* yang berbeda. Meskipun secara prinsip mengandung kesamaan, karena tugas, wewenang, dan kewajiban adalah prinsip umum Pengawas Pemilu. Yang berbeda adalah universal atau partikularnya konteks pengaturan. Misalnya tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu dengan Pengawas Lapangan, terletak hanya di wilayah kerjanya, atau hal-hal teknis lainnya. Konsep mengenai Pengawas Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan

Umum jika sebelumnya struktur kelembagaan Bawaslu bersifat tetap hanya di pusat dan di provinsi, maka setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, secara kelembagaan lembaga Pengawas Pemilu hingga di tingkat kabupaten/kota bersifat permanen. Sehingga secara penamaan juga berbeda, di mana sebelumnya di tingkat kabupaten/kota disebut Panwaslu Kabupaten/Kota diubah menjadi Bawaslu Kabupaten Kota. Struktur Pengawas Pemilu tersebut mengalami perubahan setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dimana Pengawas Pemilu secara berjenjang hingga kabupaten/kota bersifat tetap. Akibat perubahan status Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang semula bersifat *ad hoc* sehingga disebut *Pengawas Pemilu*, menjadi bersifat tetap sehingga disebut Bawaslu.

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pengaturan mengenai KPU dan Bawaslu di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menunjukkan bahwa ada dua lembaga penyelenggara Pemilu, yakni yang *menyelenggarakan pemilu* dan yang *mengawasi pemilu*. Tetapi disamping kedua lembaga tersebut, undang-undang ini juga mengatur mengenai sebuah lembaga yang disebut dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa:

“Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah Lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu”

Eksistensinya lembaga ini bila merujuk pada ketentuan tersebut merupakan penyelenggara pemilu yang berfungsi menjaga kode etik penyelenggara Pemilu. Sebagai institusi penyelenggara Pemilu, *DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di Ibukota negara*. Hal ini yang membedakan lembaga ini dengan KPU dan Bawaslu, dimana DKPP hanya ada di Jakarta, tidak dibentuk di daerah.

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 yang merupakan Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum sebelumnya yang meliputi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada Buku Kesatu Pasal 1 angka 7 bahwa, Penyelenggara Pemilu adalah Lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada Pasal 1 angka 24 disebutkan bahwa, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Pasal 155 ayat (2) menyebutkan, DKPP dibentuk untuk memeriksa dan

memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Melalui undang-undang ini kita mengetahui bahwa DKPP merupakan suatu penyelenggara pemilu yang memiliki fungsi untuk menangani pelanggaran etik terkait dengan kepemiluan dalam hal ini penyelenggara pemilu yaitu, KPU dan Bawaslu.

Dalam melaksanakan fungsinya itu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 mengatur kewajiban, tugas, dan kewenangan DKPP pada Pasal 159 ayat (1) (2) dan (3) mengatur tugas dari DKPP berupa;

- (1) DKPP bertugas :
 - a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan
 - b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu.
- (2) DKPP berwenang:
 - a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
 - b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
 - c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
 - d. memutus pelanggaran kode etik.
- (3) DKPP berkewajiban:
 - a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
 - b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu;
 - c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
 - d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Dan dalam Pasal 157 dan 158 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 mengatur subjek dan objek dari kewenangan ajudikasi DKPP. Pasal 157 menyebutkan;

- (1) DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.
- (2) Dalam menyusun kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DKPP mengikutsertakan KPU dan Bawaslu.
- (3) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh anggota KPU, KPU Provinsi KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.
- (4) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan DKPP paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak anggota DKPP mengucapkan sumpah/janji.

Sementara Pasal 158 menyebutkan;

- (1) DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadukan melanggar kode etik Penyelenggara Pemilu, anggota yang bersangkutan tidak dapat menjadi majelis etik DKPP untuk pelanggaran yang diadukan tersebut.

Keberadaan DKPP sebenarnya adalah dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi, maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada di seluruh Indonesia.

C. Tinjauan Umum Tentang Teori dan Konsep Kewenangan

1. Konsep dan Istilah Kewenangan

Nomenklatur kewenangan bersumber dari kata dasar wewenang yang diartikulasikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Ateng Syafruddin²⁶ mengemukakan ada perbedaan antara penegetian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya merupakan satu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)²⁷. Wewenang juga merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, yang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi juga meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan²⁸.

Dalam pengertian yuridis wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-

²⁶ Ateng Syafruddin "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

²⁷ *Ibid.*,

²⁸ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung.

akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah *“bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”* bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

Dalam pelbagai literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering dijumpai istilah kekuasaan, kewenangan, dan kewenangan. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan terkadang kewenangan disamakan dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa *“ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled)*²⁹. Selain itu Miriam Budiarjo mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara dapat bekerja, berkiprah, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani rakyatnya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiarjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa

²⁹Miriam Budiarjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara³⁰.

Kekuasaan negara dapat disebut sebagai “otoritas atau wewenang. Apabila dipergunakan istilah kekuasaan dalam hubungan dengan negara, istilah itu selalu dimaksud dalam arti otoritas. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menjelaskan istilah otoritas sebagai berikut:³¹

1. Kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya;
2. Hak untuk bertindak;
3. Kekuasaan wewenang;
4. Hak untuk melakukan tindakan atau hak membuat peraturan untuk memerintah orang lain

Wewenang itu sendiri ialah:³²

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan;
2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Adapun kewenangan adalah

1. Hal berwenang;
2. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 805.

³² *Ibid*, hlm. 1272.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif merupakan kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:³³

1. Hukum
2. Kewenangan
3. Keadilan
4. Kejujuran
5. Kebijakbestarian, dan
6. Kebijakan

Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dalam literatur hukum administrasi dikemukakan istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” dan “*gezag*”. Adapun, istilah

³³ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Makalah: Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 37

kekuasaan berasal dari kata “*power*” dan “*macht*”.³⁴ Dalam kedua istilah tersebut jelas meniscayakan perbedaan makna dan juga pengertian sehingga dalam penggunaan dan penempatan kata tersebut mesti dilakukan secara cermat dan juga hati-hati. Penggunaan kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal itu memberikan indikasi, bahwa bagi sebagian aparatur dan pejabat penyelenggara negara atau pemerintahan kedua istilah tersebut tidaklah begitu penting untuk dipersoalkan. Padahal dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah “wewenang” dan “kewenangan” berasal dari kata “wenang” keduanya berbentuk *noun*. Wewenang dimaknai Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan. Sedangkan kewenangan berarti:

1. Hak berwenang
2. Hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.

Secara terminologis, antara istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Istilah wewenang dalam bahasa Belanda sering menggunakan kata *bevoegdheid*, meskipun istilah *bekwaamheid* pun ada yang menerjemahkan dengan kewenangan atau kompetensi.³⁵

³⁴Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 115.

³⁵Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.

Dalam karya tulis Ni'matul Huda menjelaskan bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan, serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya. Wewenang semacam itu bersifat *deontis* (dari kata Yunani *deon*, "yang harus"; untuk dibedakan dari "wewenang *epistemis*", wewenang dalam bidang pengetahuan).³⁶ Robert Biersted mengemukakan bahwasanya wewenang adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan), yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai atau menurut Harold D. Laswell wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*).

Dalam Blacks Law Dictionary istilah Authority diartikan sebagai berikut :

"The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relation by act done in accordance with the other's manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent; also termed power over other person; b) governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administer a public enterprise. Also termed public authority."

Bagir Manan mengemukakan penggunaan istilah *bovoegdheid* dalam konsep hukum publik, menurutnya:³⁷

"Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bovoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bovoegdheid* perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur".

110-111.

³⁶ Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 109.

³⁷ Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 59-60.

Ia menyatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat sementara dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan juga kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik. Sedangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal atau kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh undang-undang baik dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif ataupun administratif. Jadi dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).³⁸

Terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung arti kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Subtansi dari wewenang pemerintah adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.³⁹ Aminuddin Ilmar sebagaimana mengutip P. Nicolai mengemukakan bahwa wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni, tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul atau lenyapnya akibat hukum. Dalam wewenang pemerintahan itu terangkum

³⁸ Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Jakarta.

³⁹ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 50.

adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.⁴⁰

Berdasarkan pelbagai pendapat tersebut didalam “kewenangan” akan melahirkan beberapa “wewenang”. Seiring dengan tiang utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasar pada prinsip negara tersebut tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan.

Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dijabarkan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*), dimana konsep tersebut diatas, berhubungan pula dalam pembentukan belsuet (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang yang menunjukkan bahwa keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada.

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence*) hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.

⁴⁰ Aminuddin Ilmar Op.cit, hlm. 115.

Dalam konsep negara hukum wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan oleh Huisman yang menyatakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap pegawai atau terhadap badan khusus untuk itu. Pendapat yang sama dikemukakan oleh P. De Haan dengan menyebutkan bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit, akan tetapi akan ditentukan oleh hukum (*overheidsbevoegdheden komen niet uit de lucht vallen, zij worden door het recht genormeerd*).⁴¹

Berdasarkan beberapa pengertian mengenai kewenangan sebagaimana dikemukakan diatas, walaupun dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, namun mengandung pengertian bahwa wewenang itu memberikan dasar hukum untuk bertindak dan mengambil keputusan tertentu berdasarkan wewenang yang diberikan atau melekat padanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.1 Unsur-Unsur dan Sifat Kewenangan

Nur Basuki Winarno, dalam bukunya *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, dan Lukman Hakim dalam bukunya *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, berpendapat sama bahwa

⁴¹ Aminuddin Ilmar, Op. Cit hlm. 117

wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:⁴²

1. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
3. Konformatif hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam basis fundamental wewenang pemerintahan dapat dijabarkan kedalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).

Peter Leyland dan Terry Woods dengan jelas menyatakan, bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni: pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan, bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundang-undangan.⁴³ Sifat wewenang pemerintahan

⁴² Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, hlm. 75.

⁴³ Aminuddin Ilmar, *Op. cit.*, hlm. 121

meliputi tiga aspek yakni, selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). sifat wewenang yang selalu terikat pada masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya.

Sehingga jika wewenang pemerintahan tersebut dipergunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan itu, maka tindakan atau perbuatan pemerintah itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum. Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan terkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut.⁴⁴

Kepustakaan hukum administrasi membagi sifat wewenang pemerintah yakni terdapat wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, fluktuatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan untuk membuat dan menerbitkan keputusan-keputusan yang bersifat mengatur (*besluiten*) dan keputusan-keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 122.

Dalam kutipan Juniarso Ridwan dan Achmad Siduk Sudrajat dalam bukunya Indroharto menegemukakan bahwa wewenang pemerintahan yang bersifat terikat yakni, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila dasar peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terperinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu harus merupakan wewenang yang bersifat terikat. Sedangkan wewenang fluktuatif terjadi dalam hal badan atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu saja sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Wewenang pemerintah yang bersifat bebas yakni, terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.⁴⁵

1.2 Sumber Wewenang

Dalam basis teori, kewenangan bersumber dari perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat.

⁴⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op. cit, hlm. 140

H.D Van Wijk/ Willem Konijnenbelt berpendapat sama dengan pakar J.B.J.M ten Berger bahwa terdapat tiga macam sumber kewenangan.

Pertama, atribusi yang diartikan sebagai berikut:⁴⁶

Wijze waarop een bestuurorgaan een bestuurbevoegdheid krijgt toegekend. Een organ met regelgevende bevoegdheid scheidt een nieuwe bestuurbevoegdheid en kent die toe aan een ander overheidsorgaan; soms wordt het overheidsorgaan special voor de gelegenheid in het leven geroepen. Onder een organ met regelgevende bevoegdheid kan zowel de formale wetgever als de largere wetgever worden verstaan.”

(Cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintah yang ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintah yang lain; organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan – untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun pembuat peraturan daerah).

Atribusi sebagai *tokenning van een bestuurbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. Indroharto mengemukakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik diadakan oleh original legislator (*originare wetgevers*) ataupun delegated legislator (*gedelegeerde wetgevers*) yang dibedakan sebagai berikut:⁴⁷

⁴⁶ Ridwan H.R., *Op.cit*, hlm. 114-115.

⁴⁷ Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

1. Original legislator; di negara kita tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama dengan pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan tingkat di daerah adalah DPRD dan Pemerintah daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
2. Delegated legislator; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, dalam mana diciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan pemerintahan tertentu.

Pada atribusi, terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menciptakan suatu wewenang baru.

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan apa yang termuat dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* (ABAR) dinyatakan, bahwa wewenang atribusi ialah bilamana dalam undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan atau memberikan wewenang tertentu kepada organ tertentu (*van attributie van bevoegdheid kan warden gesproken wanner de wet (in materiele zin) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald organ toekent*).

Berdasarkan penjelasan original legislator dan delegated legislator, di Indonesia pembuat undang-undang yang asli itu di tingkat Pusat adalah MPR sebagai pembentuk UUD dan Ketetapan MPR, DPR bersama-sama dengan Pemerintah sebagai pembentuk undang-undang, dan di tingkat

daerah adalah DPRD dan Kepala Daerah yang berwenang membentuk peraturan daerah. Adapun pembuat peraturan yang bersifat delegasian adalah Presiden, para Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, dan Kepala Desa, yang masing-masing pejabat ini dapat membuat peraturan perundangundangan seperti Peraturan Pemerintah Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, dan Peraturan Kepala Desa. Dari peraturan perundangundangan itu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan untuk diberikan kepada organ pemerintahan tertentu.⁴⁸

Adanya pengaruh perubahan pandangan dari *wetmatetighed van bestuur* menjadi *rechmatigheid van bestuur* mempengaruhi juga konsep atribusi. Sumber wewenang pemerintah tidak lagi mutlak semata-mata dari undang-undang sebagai produk *gedelegeerde wergevers* yang dipegang oleh pemerintah.⁴⁹

Kedua, delegasi. Delegasi berasal dari bahasa latin *delegere* yang artinya melimpahkan. *Delegatie: het overdragen van regeltende of bestuurbevoegdheden en de daaraan gekoppelde veantwoordelijkheden. Degene aan wie gedelegeerd is, gaat deze bevoegheden op eigen gezag uitoefen:* (Delegasi: pelimpahan membuat peraturan atau wewenang pemerintahan dan terkait dengan pertanggungjawaban. Mereka yang mendapat delegasi, berwenang atan nama sendiri dan melaksanakann kekuasaannya sendiri).⁵⁰

⁴⁸ Ridwan H.R., Op., Cit.

⁴⁹ Lukman Hakim, *Op. Cit*, hlm. 62

⁵⁰ Op. Cit., hlm. 117

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengemukakan bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan atau organ yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui atribusi delegasi yang menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain. Ini berbeda dengan dengan H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt yang menurutnya delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat yang lain dan setelah diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi.⁵¹ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek selanjutnya mengatakan “*bij delegatie gaat het om het overdragen van een reeds bestande bevoegdheid (door het orgaan dat die bevoegdheid geattribueerd heft grekegen, aan een ander organ; aan delegatie gaat dus altijd logischewijs vooraf)*” (delegasi berkenaan dengan pelimpahan wewenang yang telah ada – oleh organ yang memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain; dengan demikian delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi).⁵²

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek memiliki pandangan yang berbeda, mereka mengemukakan bahwa hanya ada dua cara sumber kewenangan, yaitu atribusi dan delegasi. Pengertian atribusi dan delegasi dikemukakan dengan tegas bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ridwan, Op. Cit., hlm. 118

yang telah ada atau organ yang memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain sehingga delegasi secara logis selalu didahului dengan suatu atribusi. Dengan kata lain, delegasi tidak mungkin ada tanpa atribusi mendahuluinya.⁵³

Dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* (ABAR) menyatakan bahwa delegasi berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Sementara dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada orang lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri dalam arti, bahwa dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi (*delegans*) telah lepas dari hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang pemerintahan itu menimbulkan pelanggaran atau kerugian pada pihak lain.⁵⁴

Kewenangan pemerintah melalui delegasi memiliki syarat-syarat sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan H.R. dalam bukunya sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.

⁵³ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 129

⁵⁴ *Ibid.*

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, yang artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Adanya kewajiban mempertanggungjawabkan dari penerima delegasi (*delegataris*) kepada *delegans*
5. *Delegans* dapat memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut kepada *delegataris*.

Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan yang baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*).

Ketiga, mandat. Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. J.B.J.M. ten Berge mengemukakan mandat sebagai berikut: "*mandaat: rechtsfiguur waarbij door een overheidsorgaan een machtiging wordt verleend aan iemand om onder naam en verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat de machtiging heft verleend, bepaalde beslissingen te nemen.*" (mandat: bentuk hukum dimana organ pemerintah memberikan

tugas pada seseorang untuk mengambil keputusan tertentu atas nama dan tanggungjawab organ pemerintah yang telah memberikan tugas itu)⁵⁵.

Mandat juga dikenal sebagai pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB). Lebih lanjut J.B.J.M ten Berge mengatakan:⁵⁶

“mandaat is een ‘opdracht’ aan de hiërarchiisch ondergeschikte ambtenaar om de uitoefening van een bevoegdheid ter hand te nemen. Ook mandaat aan niet ondegeschikten bijvoorbeeld een ambtenaar van een ander openbaar lichaam, een college of een stichtingsbestuur is denkbaar, maar dan behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde.”

(mandat adalah suatu ‘perintah’ terhadap pegawai yang secara hierarkis merupakan bawahan untuk melaksanakan wewenang mengambil keputusan. Mandat kepada pegawai yang tidak memiliki hubungan hierarkis seperti pegawai dari badan publik, dewan atau yayasan pemerintah yang berbeda dapat dipertimbangkan, namun pemberian mandat seperti itu memerlukan persetujuan dari pihak yang diberi mandat).

Berbeda dengan ‘delegasi’, pada ‘mandat’, mandan atau pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya. Mandan tetap bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan mandataris (orang yang dimandatkan).⁵⁷ Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung

⁵⁵ Op. cit., hlm. 120

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 121

⁵⁷ Lukman Hakim, *Op.Cit.* Hlm. 65.

dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundangundangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Bersamaan dengan peralihan wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi, tanggungjawab yuridis juga beralih, yakni tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) secara hierarki kepegawaian adalah bawahan (*ondergeschikt*) dari pemberi mandat dan karenanya hanya menjalankan tugas dan bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Mandataris tidak dilekati dengan wewenang, sehingga konsekuensi yuridisnya mandataris tidak memikul tanggungjawab hukum. Semua Tindakan hukum yang dilakukan oleh mandataris tanggungjawabnya ada pada pemberi mandat (*mandans*), kecuali jika mandataris dalam melaksanakan tugas tersebut melakukan tindakan maladministrasi.⁵⁸

⁵⁸ Ridwan., *Op.Cit.*, hlm. 122-123.

2. Ruang Lingkup Kewenangan

2.1 Ruang Lingkup Keabsahan Tindak Pemerintah

E. Utrecht mengartikan “*bestuurshandeling*” dengan “perbuatan pemerintah” serta menyebutkan dua bentuk tindakan pemerintah yaitu “*rechtshandeling*” dan “*feitelijkehandeling*” sebagai dua golongan besar perbuatan pemerintah yang artinya adalah tindakan berdasarkan hukum dan tindakan berdasarkan fakta.⁵⁹

Selanjutnya mengenai ruang lingkup keabsahan tindak pemerintah atau perbuatan pemerintah menurut Philipus M. Hadjon meliputi tiga hal, yaitu:⁶⁰

1. Kewenangan

Kewenangan yang sah diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). Setiap tindak pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Bicara tentang kewenangan adalah berbicara tentang pembentukan kekuasaan dalam suatu negara, yang menyangkut bagaimana kewenangan diperoleh. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya

⁵⁹Nandang Alamsah Deliarnoor, 2017, *Hukum Pemerintahan*, UNPAD Press, Bandung, hlm. 177.

⁶⁰ Philipus M, Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 4.

mengenai suatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang yang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.⁶¹

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.⁶² Selain itu wewenang pemerintah itu berasal dari peraturan perundang-undangan karena organ pemerintah tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintah. Kewenangan hanya dapat diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus untuk itu.⁶³

Tindakan melanggar wewenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*) berarti organ administrasi melakukan tindakan yang melampaui batas wilayah kekuasaannya. Tindakan melanggar wewenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione*

⁶¹ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 29.

⁶² Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 77.

⁶³ Ridwan H,R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 103.

temporis) terjadi bila wewenang yang digunakan telah melampaui jangka waktu yang ditetapkan untuk wewenang itu.⁶⁴

- a. Seperti yang diketahui bersama bahwa kewenangan diperoleh melalui dua sumber yaitu: atribusi dan pelimpahan wewenang yang dijelaskan sebagai berikut: Atribusi

Yaitu kewenangan yang asli diperoleh dari peraturan perundang-undangan secara langsung. Wewenang yang diperoleh secara atribusi menurut Indroharto adalah pemberian wewenang pemerintahannya yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁵ Ciri-ciri atribusi kekuasaan atau wewenang dapat berupa pembentukan kekuasaan secara atribusi akan melahirkan kekuasaan baru dan pemebentukan kekuasaan secara atribusi harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Namun, dengan diperolehnya kekuasaan secara atributif tidak serta merta dapat diketahui kepada siapa penerima kekuasaan itu harus bertanggung jawab.

- b. Delegasi atau Pelimpahan Wewenang

Terdiri dari:

- Delegasi dan

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.ci.t*

⁶⁵Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta,hlm. 90.

- Mandat

Perbedaan antara delegasi dan mandat dapat ditinjau dari segi:

- a. Prosedur Pelimpahan

- Delegasi

Yakni dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan disertai peraturan perundang-undangan. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁶⁶

- Mandat

Yakni dalam hubungan rutin atasan bawahan.

Indoharto mengemukakan bahwa pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh suatu Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disana tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁶⁷

Selain itu dalam kutipannya Ridwan H.R., mengemukakan bahwa hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang

⁶⁶ Ridwan H.R., *Op.cit*, hlm. 105.

⁶⁷ *Op. cit*

lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.⁶⁸

b. Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat

- Delegasi

Yakni tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih pada delegataris atau orang yang diberi pelimpahan wewenang dan tidak lagi berada pada di pihak delagan atau orang yang memberi pelimpahan wewenang.

- Mandat

Yakni mandataris atau orang yang diiberi mandat an tidak memiliki tanggung jawab terhadap pihak luar, seangkan yang

⁶⁸ Ridwan H.R., *Op.cit*, hlm. 108.

bertanggung jawab adalah orang yang memberi mandat (mandan)

c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi

- Delegasi

Yakni delegan tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang kepada asas "*Contrarius Actus*"

- Mandat

Yakni mandan setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkannya itu.

2. Prosedur

Prosedur bertumpu pada landasan utama Hukum Administrasi, yaitu:⁶⁹

a. Asas Negara Hukum

Asas negara hukum berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar.

b. Asas Demokrasi

Berkaitan dengan asas keterbukaan atau transparansi.

c. Asas instrumental

Yaitu asas yang berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi.

⁶⁹ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*

Adanya wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal suatu tindakan pemerintahan. Dengan dasar legalitas formal tersebut maka lahirlah asas *presumptio iustae causa* yang artinya setiap tindakan atau perbuatan pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pembatalan untuk itu. Asas ini menjadu *ratio legis* dengan adanya norma aturan yang menyatakan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan/atau pejabat pemerintahan serta tindakan badan/atau pejabat yang digugat.

3. Subtansi

Subtansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang-wenang/*legalitas ekstern*) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/ *legalitas intern*). Selain itu, aspek subtansi menegaskan bahwa kewenangan pemerintah dibatasi secara substansial menyangkut “apa” dan “untuk apa”. Cacat subtansial menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang atau *wilekeur*, sedangkan cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir*.⁷⁰ Kekuasaan pemerintah yang berisi wewenang pengaturan dan

⁷⁰ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Op.cit*, hlm. 183

pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Misalnya wewenang menerapkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) secara substansial dibatasi oleh luas tanah dan bangunan serta tidak menyangkut isi rumah. serta tidak menyangkut isi rumah. Dengan demikian, aspek substansial menyangkut apa dan untuk apa. Cacat substansial menyangkut apa yang merupakan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan uraian di atas, yang prinsip-prinsipnya dapat disimpulkan bahwa jika ada tindakan atau perbuatan pemerintah yang “tanpa kewenangan”, kesalahan prosedur dan kesalahan substansi maka merupakan tindakan yang tidak sah atau absah. Teori keabsahan tersebut merupakan titik awal dalam memahami kewenangan pemerintahan, sehingga dapat menjelaskan validasi dari tindak atau perbuatan pemerintahan dalam kaitannya dengan diskresi.

Selanjutnya untuk mengukur keabsahan tindakan pemerintah menurut Sadjijino dalam bukunya mengatakan dapat menggunakan dua alat ukur yaitu peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).⁷¹ Peraturan perundang-undangan berkaitan dengan dasar hukum yang memberi wewenang bagi pemerintah untuk bertindak (legitimasi pemerintah), sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik berkaitan dengan dasar-dasar serta pedoman bertindak bagi pemerintah diluar aturan yang bersifat normatif. Asas-asas

⁷¹ Sadjijono, *Op. cit*, hlm. 109.

umum pemerintahan yang baik dijadikan sebagai penilaian terhadap moralitas setiap tindakan pemerintah.

Selain itu dalam kepustakaan Hukum Administrasi alat ukur yang digunakan untuk menilai keabsahan suatu tindak pemerintah yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara adalah sebagai berikut:

- Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis)
- Norma hukum tidak tertulis. Dalam praktek pemerintah di Belanda dikenal dengan sebutan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, dalam norma dan praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perbuatan atau tindakan hukum pemerintah yang tidak boleh mengandung unsur kecacatan seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), dan paksaan (*dwang*) serta hal-hal lain yang menimbulkan akibat hukum tidak sah.⁷²

2.2 Pembatasan Kewenangan

Dalam penyelenggaraan tugas, peran dan juga fungsi pemerintah penggunaan wewenang pemerintah perlu dibatasi. Hal ini penting agar perbuatan atau tindakan pemerintahan yang didasarkan pada wewenang pemerintahan tidak terjadi peyalahgunaan wewenang dan pelanggaran hukum (*detournement de pouvoir en onrechtmatige pverheidsdaad*)

⁷² Ridwan H.R., *Op.cit*, hlm. 11.

Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Asas spesialisitas dapat diketahui dengan membaca peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari kewenangan yang dilaksanakan. Ridwan H.R dalam bukunya sebagaimana mengutip Schrijvers dan Smeets, berpendapat bahwa organ Pemerintahan hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang itu untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan atau perbuatan yang bertentangan dengan asas spesialisitas.⁷³

Kepentingan untuk membatasi wewenang yang dijadikan dasar melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tidak lain dimaksudkan untuk mencegah agar tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut tidak disalahgunakan atau menyimpang dari wewenang pemerintahan yang telah diberikan kepadanya, misalnya wewenang prealbel yaitu wewenang untuk membuat keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari pihak manapun maupun wewenang dalam rangka pembuatan keputusan yang diambil karena jabatannya, sehingga tidak bisa dilawan oleh siapapun karena mengikat secara sah bagi seluruh rakyat dan yang berani melawan akan dikenakan sanksi pidana.⁷⁴ Dengan adanya wewenang pemerintahan tersebut merupakan kekuasaan luar biasa yang

⁷³ Ridwan H.R., 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 382.

⁷⁴ Aminuddin Ilmar, Op. cit, hlm. 132.

dimiliki oleh pemerintah (administrasi negara) sehingga tidak dapat dilawan secara biasa.

Menurut Kuntjoro Purbopranoto, pembatasan tindakan atau perbuatan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan, dan tidak boleh melawan hukum (*onrechtmatig*) baik formal maupun *materiel* dalam arti luas serta tidak boleh melampaui atau menyelewengkan kewenangannya menurut kompetensinya.⁷⁵ Dasar pembatasan terhadap penggunaan wewenang pemerintah tidak lain dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindakan atau perbuatan penyalahgunaan kewenangan maupun perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah. Philipus M. Hadjon memaparkan bahwa setiap wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang/wilayah (*locus*) dan waktu (*tempus*). Di luara batas-batas itu suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) yang dapat berupa *bevoegdheid ratione materiae, onbevoegdheid ratione loci en onbevoegdheid ratione temporis*. Jadi dapat disimpulkan bahwa dengan adanya batas wewenang memeberikan ruang lingkup terhadap legalitas tindakan atau perbuatan pemerintah yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi.⁷⁶

Hadirnya wewenang dan prosedur merupakan landasan legalitas formal suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dengan landasan

⁷⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Op. cit.*

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, hlm. 22.

tersebut maka lahirlah asas *praesumptio iustae causa*, dalam arti bahwa setiap tindakan atau perbuatan pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pembatasan untuk itu. Ini menjadi *ratio legis* dengan adanya norma aturan yang menyatakan, bahwa gugatan tidak menunda atau meghalangi dilaksanakannya badan atau pejabat pemerintahan serta tindakan atau perbuatan badan atau pejabat yang digugat. Tidak terpenuhinya tiga kompeten legalitas tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut mengakibatkan cacat yuridis yang menyangkut wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang selalu dikaitkan dengan setiap tindakan atau perbuatan pemerintahan yang mensyaratkan harus bertumpu kepada kewenangan yang sah. Kewenangan seperti yang kita ketahui berasal dari tiga sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Adapun asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi yakni : asas negara hukum, demokrasi, dan instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, asas demokrasi berkaitan dengan prosedur berhubungan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintah.

Kekuasaan pemerintahan dibatasi secara substansial dalam arti bahwa tindakan atau perbuatan pemerintahan dibatasi menurut aturan dasar yang dijadikan tumpuan untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan. Aspek substansi menyangkut “apa” dan “untuk apa”. Adapun cacat substansi menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang, sedangkan cacat substansi menyangkut untuk “apa” merupakan tindakan

penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu disejajarkan dengan *detournement de pouvoir* atau penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan kata lain, pejabat telah melanggar dan mencederai asas spesialisasi. Untuk mengukur apa telah terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan, maka haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat pemerintahan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan bukanlah merupakan suatu kealpaan. Penyalahgunaan kewenangan dilakukan secara sadar, yakni mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas *interest* atau kepentingan pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri maupun untuk kepentingan orang lain. Untuk memperjelas hal tersebut di atas, maka dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung (MA) diberikan pengertian dan batasan yang berkaitan dengan konsep menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan di mana secara tegas disimpulkan, bahwa perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat haruslah dibuktikan terlebih dahulu unsur pokok dalam hukum pidana, yakni apakah terdakwa memang mempunyai kesengajaan (*opzet*) untuk melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang tersebut, dan memang secara jelas terdakwa

menghendaki dan mengetahui (*met willens en wetens*) bahwa perbuatan itu dilarang namun tetap dilakukannya.

A. Pembahasan dan Analisis

Pemilu yang demokratis memiliki banyak dimensi. Sebagai sarana kedaulatan rakyat, Pemilu di selenggarakan dengan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil atau *free and fair election*. Sebagai mekanisme yang memfasilitasi kompetisi “perebutan kekuasaan” antara partai politik, Pasangan Calon Presiden dan Anggota Legislatif, penyelenggara pemilu harus mengelola kegiatan kepemiluan dengan baik dan terhindar dari konflik kekerasan dan mal-administrasi. Sebagai kegiatan sosial politik kolosal yang menggunakan anggaran besar, penyelenggara pemilu harus menunjukkan bahwa setiap aktivitas kepemiluannya secara akuntabel dan bebas dari praktik manipulasi dan korupsi yang dapat mencederai kepercayaan publik. Sebagai sebuah kegiatan politik yang terukur dan memiliki limitasi waktu yang ketat, penyelenggara pemilu harus dikelola secara komperhensif untuk menghindari resiko keterlambatan yang berdampak pada kekosongan kekuasaan dan kekacauan politik.

Untuk memastikan pemilu yang demokratis dapat berlangsung sebagaimana mestinya, hal yang paling penting adalah menyangkut ketersediaan Lembaga Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disebut LPP atau dikenal dengan *Electoral Management Body (EMB)*. LPP ini dapat bekerja dengan baik apabila ia memiliki kemandirian yang ditopang oleh

mandat konstitusional yang jelas dan didukung oleh kepercayaan publik yang kuat.

Dalam pembahasan ini saya akan menjelaskan sejumlah hal tentang LPP di Indonesia yaitu: pertama, konsep dan variasi desain dari LPP; kedua, prinsip-prinsip dan koden etik penyelenggara pemilu; ketiga, keunikan dan dinamika transformasi LPP di Indonesia; keempat, organisasi KPU berupa struktur, pengambilan keputusan, tugas, wewenang, kewajiban, Sekretariat Jenderal, hirarki dan relasi KPU RI dengan KPU di daerah, relasi KPU dengan Pemerintah dan DPR dan posisi serta relasi KPU dengan Lembaga Penyelenggara Pemilu di luar negeri; kelima, bagian ini juga akan membahas tentang Bawaslu; keenam, hal ihwal tentang DKPP; dan ketujuh tentang bagaimana relasi antara KPU, Bawaslu dan DKPP.

1. Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP)

Konsepsi tentang LPP adalah sebuah badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Sebuah LPP adalah organisasi atau lembaga yang memiliki tujuan dan bertanggung jawab secara legal, untuk menyelenggarakan sebagian atau semua elemen yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu atau instrumen pelaksanaan demokrasi langsung lainnya, seperti referendum dan pemungutan suara ulang. Elemen-elemen yang termasuk esensial

untuk pelaksanaan pemilu diantaranya adalah menentukan siapa-siapa saja yang memenuhi syarat untuk memilih, menerima dan menetapkan Parpol peserta pemilu dan calon peserta pemilu, melaksanakan pemungutan suara pemilu, melaksanakan pemungutan suara serta penetapan calon terpilih.

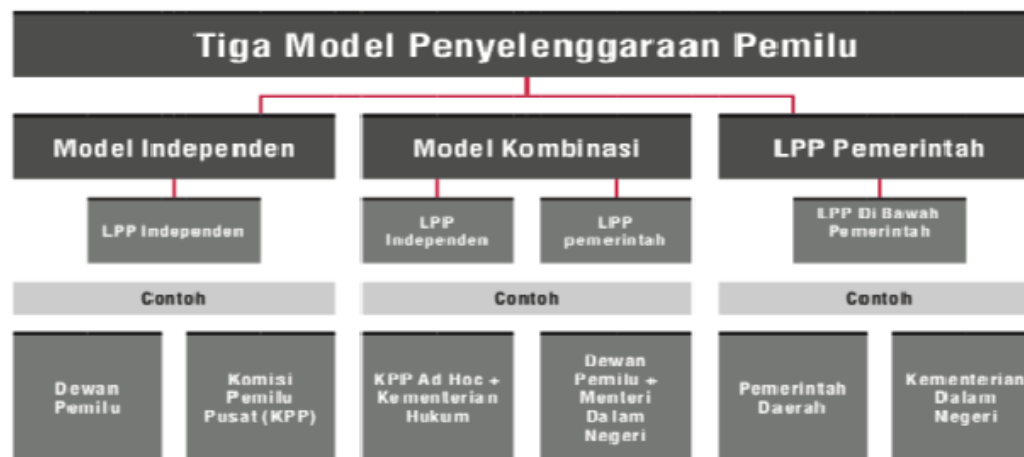
Konsepsi tentang Lembaga Penyelenggara Pemilu diperjelas dalam deklarasi 10 Negara pada pertemuan di Accra, Ghana di tahun 1993. Dalam pertemuan tersebut, para peserta sepakat menetapkan lima kriteria mengenai LPP (Surbakti Nugrohi 2015), yakni:

1. Suatu agensi yang permanen, independen dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur;
2. Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;
3. Keanggotaan yang nonpartisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;
4. Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;

5. Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) menyebut ada tiga model besar lembaga penyelenggara pemilu; mandiri, pemerintahan dan campuran. Model Mandiri, pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang secara kelembagaan bersifat mandiri dan otonom dari cabang pemerintahan eksekutif. Model Pemerintahan, pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh pemerintahan melalui sebuah kementerian atau pemerintah daerah. Sedangkan model campuran, pemilu diselenggarakan oleh sebuah badan yang melibatkan unsur independen dan pemerintah atau Parpol (Wall et. al. 2016)

Gambar 1. Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu



KPP = Komisi Pusat Pemilu

International IDEA 2016:8

Tabel4. Perbedaan model penyelenggaraan Pemilu

Aspek	Model Mandiri	Model Pemerintah	Model Campuran	
			Mandiri	Pemerintah
Penataan Kelembagaan	Secara kelembagaan independen dari cabang eksekutif pemerintah	Terletak di dalam atau di bawah arahan departemen negara	Secara kelembagaan independen dari cabang eksekutif pemerintah	Berada dalam arahan pemerintah

		bagian dan/lokal Pemerintah		
Penerapan	Tanggung jawab penuh	Tunduk pada eksekutif cabang pemerintahan	Memiliki otonomi untuk memantau atau mengawasi dan dalam beberapa kasus menetapkan kebijakan untuk implementasi	Tunduk pada cabang eksekutif/pemerintah, dan pemantauan atau pengawasan dan dalam beberapa kasus penetapan kebijakan oleh komponen independen
Akuntabilitas	Tidak melapor kepada pemerintah tetapi dengan sedikit pengecualian mempertanggungjawabkan secara formal kepada legislatif, peradilan, atau kepala negara	Bertanggung jawab penuh kepada pemerintah	Tidak melapor ke pemerintah dan secara formal bertanggungjawab legislatif, yudikatif atau kepala negara	Kekuasaan terbatas pada implementasi
Komposisi	Terdiri dari anggota yang berada di luar pemerintah selama menjadi penyelenggara pemilu	Dipimpin oleh seorang menteri atau pegawai negeri. Dengan sangat sedikit pengecualian, tidak memiliki	Terdiri dari anggota yang berada di luar cabang eksekutif selama berada di kantor penyelenggara pemilu	Dipimpin oleh seorang menteri atau pegawai negeri. Tidak memiliki anggota, hanya sekretariat

		anggota hanya sekretariat		
Masa jabatan	Menawarkan jaminan masa jabatan, tetapi belum tentu masa jabatan tetap	Biasanya tidak ada anggota, oleh karena itu N/A. Staf sekretariat adalah pegawai negeri yang masa jabatannya tidak dijamin	Menawarkan keamanan masa jabatan, tetapi belum tentu masa jabatan tetap	Masa jabatan tidak dijamin
Anggaran	Mengelola anggarannya sendiri	Anggaran adalah komponen anggaran kementerian atau anggaran pemerintah daerah	Memiliki anggaran yang dialokasikan secara terpisah	Komponen anggaran di kementerian atau anggaran pemerintah daerah

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri dan profesional yang bebas dari pengendalian pemerintah memberikan peluang untuk terciptanya pemilu yang berhasil (Hartlyn et.al. 2008). Kelembagaan penyelenggara pemilu yang otonom juga secara positif berkaitan dengan demokratisasi yang berhasil (Gazibo 2006). Lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan mandiri tidak hanya memainkan peranan penting dalam mengamankan pemilu yang bebas dan adil, namun juga menungkatkan prospek konsolidasi demokrasi. Karena alasan inilah *International IDEA* telah menyarankan bahwa model manajemen kepemiluan yang mandiri adalah yang paling mungkin memastikan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu dalam putusan dan tindakan.

Selain tiga model *International IDEA* di atas, Lopez-Pintor mengajukan lima model penyelenggara pemilu dengan beberapa diantaranya memiliki kesamaan dengan tiga model *International IDEA* sebelumnya. *Pertama*, model peradilan (Tribunal) yaitu suatu komisi pemilu yang diisi kalangan eksekutif independen atau tribunal yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola manajemen pemilu. Komisi pemilu tribunal ini bertugas menyelenggarakan pemilu dan melekat didalamnya kewenangan peradilan (Judicial). Secara konstitusional komisi pemilu tribunal ini dianggap sebagai “cabang keempat” kekuasaan pemerintah disamping eksekutif, legislatif dan yudikatif. Negara-negara yang menerapkan atau pernah menggunakan

model komisi pemilu tribunal adalah Costa Rika, Nikaragua, Venezuela, Argentina, Uruguay (1974-1980) dan Chili (1973-1988). *Kedua*, model pemerintahan dengan supervisi (*goverment under a supervisory*). Model ini memiliki kesamaan dengan model campuran yang disebut International IDEA. Model ini umumnya digunakan negara-negara Eropa Barat seperti di Austria, Jerman, Perancis, Italia, Norwegia, Belanda, Spanyol, Jepang, Dominika, Israel, Maroko dan Turki. *Ketiga*, model Pemerintahan (*Government*). Model ini sama dengan model Pemerintahan yang disebut International IDEA. Model ini diterapkan di Libanon, Tunisia, Belgia, Denmark, Finlandia, Luxemburg, Siprus dan Yordania. Pemilu Indonesia era awal Orde Baru masuk dalam model ini dimana pemerintah dan jajaran birokrasi memegang kendali utama sebagai penyelenggara pemilu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari tingkat pusat dan daerah. *Keempat*, model Mandiri (*Independent*) sama seperti model independen yang disebut International IDEA, model ini banyak dianut negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia, Kanada, Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Ekuador, Nicaragua, Panama dan Meksiko. *Kelima*, model Desentralisasi. Dalam model ini, penyelenggaraan pemilu dilimpahkan kepada penyelenggara pemilu nasional yang menjalankan pemilu secara nasional dan penyelenggara pemilu lokal atau negara bagian seperti di Australia dengan kewenangan independen di tingkat lokal untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menjalankan fungsi peradilan bagi kasus- kasus

pelanggaran pemilu. Model ini juga diterapkan di Inggris, Amerika Serikat, Irlandia, Swedia dan Swiss (Lopez-Pintor 2000).

2. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia (KPU dan Bawaslu)

Mengacu kepada onsepsi LPP yang telah disinggung pada sub bagian LPP sebelumnya, yang berhak menyandang LPP utama di Indonesia adalah KPU. KPU yang menyelenggarakan keseluruhan elemen-elemen yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu di Indonesia yaitu, menentukan siapa-siapa saja yang memenuhi syarat untuk memilih, menerima dan menetapkan Parpol peserta pemilu dan calon peserta pemilu, melaksanakan pemungutan suara, melaksanakan penghitungan suara dan melaksanakan rekapitulasi hasil penghitungan suara serta penetapan calon terpilih (Wall, et al. 2016). Namun LPP di Indonesia memiliki keunikan tersendiri. Di banyak negara, fungsi manajemen dalam penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari pengaturan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, hingga evaluasi, biasanya diemban oleh satu komisi penyelenggara pemilu. Namun di Indonesia, fungsi pengawasan dan penegakan hukum dipegang oleh lembaga atau badan yang berbeda. Selain memiliki Komisi Pemilihan Umum (KPU), Indonesia juga punya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Berdasarkan UU Pemilu, 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, Anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. Keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP juga mendasarkan pada salah satu pendapat mahkamah dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUNDANG- UNDANG-VIII/2010 tentang Pengujian Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pertimbangan tersebut berbunyi:

“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil, Pasal 22E ayat (5) UUD RI Tahun 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan 116 mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD RI tahun 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang 22/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun

harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas”.

LPP di Indonesia mengalami transformasi dari pemilu ke pemilu. Pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945, awalnya Indonesia berencana melaksanakan Pemilu tahun 1946 untuk memilih kekosongan keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 dibentuklah lembaga penyelenggara pemilu dengan nama Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (BPSKNP) dan di tingkat daerah disingkat dengan Cabang BPSKNP. Keanggotaan BPSKNP terdiri dari wakil-wakil Parpol dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Namun karena alasan situasi politik, rencana Pemilu 1946 batal dilaksanakan. Seiring gagalnya rencana Pemilu 1946 struktur organisasi BPSKNP tidak berumur lama. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tersebut dipersiapkanlah suatu badan penyelenggara pemilu yang disebut Kantor Pemilihan Pusat (KPP) dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 orang untuk masa kerja 5 tahun. Pada tingkat Provinsi dibentuk Kantor Pemilihan (KP) tingkat Provinsi dan pada tingkat Kabupaten dibentuk Cabang KP. Pada tingkat Kecamatan dibentuk Kantor Pemungutan Suara (KPS). Namun seiring perubahan politik nasional rencana pemilu untuk memilih Anggota DPR juga mengalami perubahan. Perubahan politik nasional juga berdampak pada disahkannya Undang-

Undang Nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan Anggota DPR menjadi tidak berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Pemilu 1955 dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang diangkat dan diberhentikan Presiden (Surbakti dan Nugroho, 2015).

Pemilu di masa Orde Baru (1971-1997) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Bentuk kelembagaannya tentu berada dalam struktur pemerintahan yakni di bawah Kementerian Dalam Negeri. Di bawah LPU ada struktur dan organ PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) yang bersifat ad hoc di tingkat pusat dan PPD (Panitia Pemilihan Daerah) di tingkat daerah yang melekat dalam pemerintahan daerah. Anggota panitia pemilihan, baik di pusat ataupun daerah, ditunjuk dan dapat diberhentikan oleh kepala pemerintahan (Presiden, Gubernur, ataupun Bupati/Walikota). Pada pemilu 1982, Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu pertama kalinya lahir dan melekat pada LPU.

Pada Pemilu pertama pasca reformasi yakni Pemilu 1999, LPP di Indonesia bertransformasi menjadi model Campuran. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilu mengamanatkan bahwa Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang

terdiri dari atas unsur Parpol-Parpol peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang terdiri atas Unsur-Unsur Parpol Peserta Pemilu dan Pemerintah. Masing-masing Parpol mengutus seorang wakil dan pemerintah mengirimkan sebanyak 5 (lima) orang. Oleh karena Parpol saat itu berjumlah 48 (empat puluh delapan) dan ditambah dengan perwakilan dari Pemerintah, maka jumlah Anggota KPU secara keseluruhan adalah 53 (lima puluh tiga) orang. KPU kemudian membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI sebagai Pelaksana KPU dalam pemilihan umum. PPI kemudian membentuk PPD I (Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I). PPD I membentuk PPD II. PPD juga terdiri dari unsur Pemerintah dan Parpol peserta pemilu sesuai dengan 118 tingkatan. PPD II kemudian membentuk PPK, PPS dan KPPS di TPS.⁷⁷ Selain mengamanatkan pembentukan KPU, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 juga mengamanatkan pembentukan Panitia Pengawas dari tingkat Pusat hingga Kecamatan.

Pemilu 2004, yang menjadi Pemilu pertama pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, menjadi babak baru LPP di Indonesia. Merujuk Undang-Undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, KPU di Indonesia bertransformasi menjadi model Mandiri. Calon Anggota KPU, setelah melalui proses seleksi terbuka, diusulkan oleh

⁷⁷ Pasal 8 s.d Pasal 23 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Presiden dengan persetujuan DPR. Demikian pula Calon Anggota KPU Provinsi, setelah melalui penjurangan yang dilakukan Tim seleksi yang dibentuk bersama KPU dan Gubernur, diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan dari KPU. Sementara Calon Anggota KPU Kabupaten/Kota, setelah melewati penjurangan yang dilakukan Tim Seleksi yang dibentuk bersama KPU Provinsi dan Bupati/Walikota, diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi. Selain itu, terdapat pula Panitia Pengawas Pemilu dari tingkat pusat hingga kecamatan dan Dewan Kehormatan KPU yang bersifat ad hoc untuk memeriksa pengaduan pelanggaran kode etik, yang unsur keanggotaannya berasal dari internal KPU.

Dalam pemilu 2009, LPP semakin mandiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, rekrutmen KPU di tiap tingkatan dilakukan secara terbuka. Demikian juga dengan lembaga pengawasan, Panitia Pengawas Pemilu yang sebelumnya bersifat ad hoc bertransformasi menjadi permanen di tingkat pusat dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Unsur Dewan Kehormatan KPU bukan hanya berasal dari internal, tapi juga dari eksternal KPU.

Pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019, LPP yang terdiri dari KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) semakin ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilu. Secara ringkas, transformasi lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia dapat dilihat dalam gambar 2 sebagai berikut.

3. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI 1945) pasal 22 E menyebut, “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Perumusan mengenai bentuk “Komisi Pemilihan Umum” yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagaimana disebut pasal 22 E UUD RI 1945, pertama kali didefinisikan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD pasal 15 ayat (1) yang menyatakan, “Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Penyebutan dan pengaturan tentang KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri kemudian tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Sifat “**nasional**” dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁸ Struktur kelembagaan KPU bersifat nasional. Di tingkat nasional, terdapat KPU Republik Indonesia (KPU RI) yang berkedudukan di Jakarta selaku Ibukota Negara Republik Indonesia. Selanjutnya sesuai dengan jumlah provinsi yang ada, KPU juga memiliki kantor di setiap provinsi di wilayah negara Republik Indonesia. Masing-masing KPU Provinsi berkedudukan di ibukota

⁷⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

provinsi. Juga terdapat KPU Kabupaten/Kota di setiap Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun Provinsi Aceh menyebutkan organisasi LPP nya berbeda, yakni Komisi Independen Pemilihan (KIP), namun KIP Aceh merupakan bagian dari hirarki struktur KPU secara nasional (Lihat Sub Bab Penyelenggara Pemilu di Aceh).

Sifat “**tetap**” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu.⁷⁹ KPU melaksanakan tugasnya secara terus-menerus, berkesinambungan dan tidak hanya berlaku di suatu saat tertentu. Dalam melaksanakan amanah Undang-Undang mengenai sifat tetap ini, KPU menerapkannya dengan dua cara yang berbeda dalam hal kegiatan dan dalam hal sumber daya manusia. Dalam hal kegiatan sesuai fungsinya, KPU menjalankan tugas penyelenggaranya secara terus-menerus. Rangkaian tugas dimaksud meliputi kegiatan-kegiatan yang terbagi dalam tiga periode waktu, yakni periode pra-pemilu, periode-pemilu dan periode pasca-pemilu seperti yang dijelaskan dalam bab 5 tentang tahapan pemilu. Pada masing-masing periode ini, KPU memiliki sejumlah tugas pokok dan fungsi yang dijalankan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Adapun dalam hal sumber daya manusia, penyelenggara pemilu terbagi ke dalam kategori Anggota KPU dan staf Sekretariat KPU.

⁷⁹ *Ibid*

Anggota KPU dipilih melalui proses seleksi terbuka untuk publik. Rekrutmen atau seleksi.

Anggota KPU dipilih melalui proses seleksi terbuka untuk publik. Rekrutmen atau seleksi Anggota KPU dilakukan oleh sebuah Tim Seleksi Independen yang dibentuk Presiden yang terdiri dari unsur pemerintah, akademisi dan masyarakat. Tim Seleksi melaksanakan sejumlah tahapan seleksi yakni pengumuman seleksi, seleksi administrasi, seleksi tertulis, seleksi psikologi, seleksi kesehatan dan tahapan seleksi wawancara berpedoman pada UU Pemilu. Dalam proses seleksi Tim Seleksi juga menerima tanggapan dan masukan dari masyarakat. Sebanyak 14 orang Calon Anggota KPU yang dihasilkan Tim Seleksi, selanjutnya diajukan kepada Presiden untuk kemudian diteruskan kepada DPR yang melakukan Uji Kepatutan dan Kelayakan (fit and proper test) dan memilih 7 orang Anggota KPU. Presiden kemudian mengesahkan dan menetapkan 7 Anggota KPU yang dipilih DPD dengan Keputusan Presiden.⁸⁰

Sedangkan seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh Tim Seleksi independen yang dibentuk oleh KPU yang terdiri dari unsur akademisi, profesional dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas. Tahapan seleksinya terdiri dari pengumuman seleksi, seleksi administrasi, seleksi tertulis, seleksi psikologi, seleksi kesehatan dan seleksi wawancara. Dalam proses seleksi Tim Seleksi juga menerima tanggapan dan masukan dari masyarakat. Tim seleksi mengajukan nama

⁸⁰ Pasal 22 s/d Pasal 26 UU Pemilu

calon Anggota KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota sebanyak 2 kali jumlah Anggota KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota yang dibutuhkan kepada KPU. KPU kemudian melakukan uji kelayakan dan kepatutan untuk menetapkan Anggota KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota terpilih sejumlah ketentuan yang diatur.⁸¹ Khusus untuk Calon Anggota KPU Kabupaten/Kota, KPU dapat mendelegasikan proses Uji Kelayakan dan Kepatutannya kepada KPU Provinsi dengan mempertimbangkan aspek waktu, sumber daya manusia dan pelaksanaan tahapan Pemilu dan Pilkada.⁸²

Staf Sekretariat KPU adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang direkrut lewat jalur seleksi terbuka ASN KPU berpedoman pada ketentuan rekrutmen atau seleksi ASN KPU berpedoman pada ketentuan rekrutman atau seleksi ASN. Anggota KPU bertugas selama 5 (lima) tahun sejak dilantik. Sementara ASN KPU bertugas selama masa aktif kepegawaian KPU.

Sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸³ Dalam

⁸¹ PKPU Nomor 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana terakhir kali diubah dengan PKPU Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga PKPU Nomor 7 tahun 2018 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

⁸² Pasal 28 PKPU Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan PKPU Nomor 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

⁸³ Penjelasan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

sejumlah Putusan terkait kemandirian, MK menegaskan bahwa sifat kemandirian yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (5) UUD RI Tahun 1945 meliputi kemandirian institusional, kemandirian fungsional dan kemandirian personal. Ketiga sifat mandiri tersebut merupakan satu kesatuan makna. Mandiri secara institusional berarti secara kelembagaan KPU berdiri sendiri dan terbebas dari ketergantungan lembaga atau infrastruktur politik lainnya. Mandiri secara fungsional bermakna bahwa dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemilu, KPU bebas dari intervensi pihak dan kelompok manapun, termasuk membentuk peraturan pelaksana maupun melaksanakan setiap tahapan pemilihan. Sementara mandiri secara personal berarti setiap anggota penyelenggara pemilu harus bebas dari keanggotaan yang bersifat partisan.⁸⁴

3.1. Struktur Organisasi Komisi Pemilihan Umum (KPU)

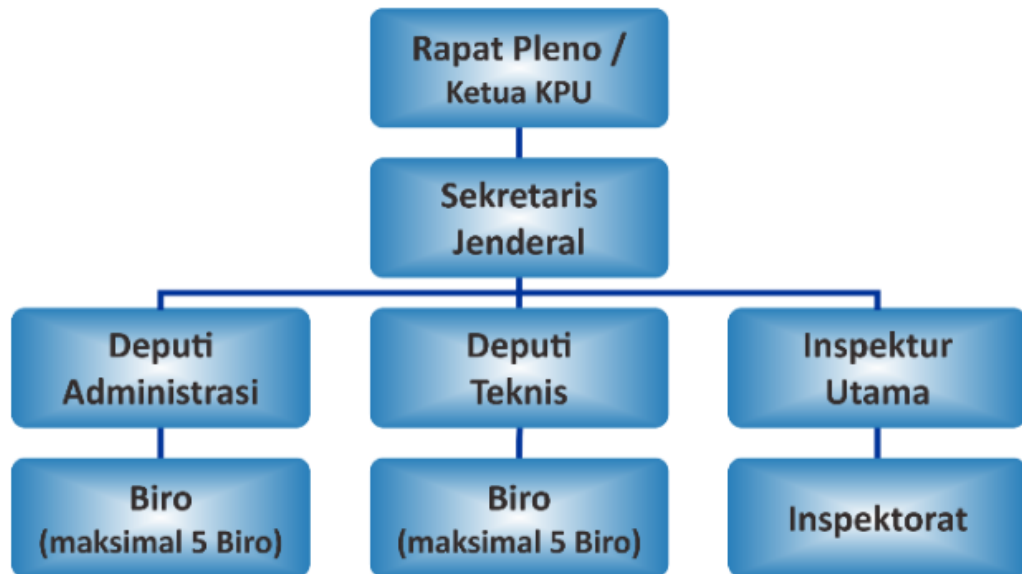
Struktur kelembagaan KPU dideskripsikan sebagaimana Gambar. 3 Keanggotaan KPU berjumlah 7 orang, bersifat kolektif kolegial dan dipimpin oleh seorang Ketua.⁸⁵ Rapat pleno adalah hierarki dan pengambilan

⁸⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUNDANG-UNDANG-XIV/2016, bertanggal 10 Juli 2017, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, h. 79-80. Lebih lengkap lihat, Alboin Pasaribu, "Tafsir Konstitusional atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada", Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 2, Juni 2019.

⁸⁵ Merujuk pada sejarah pertama kali pembentukan KPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, jumlah anggota KPU sebanyak-banyaknya 11 orang. Namun dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, jumlah anggota KPU ditetapkan sebanyak 7 orang

keputusan tertinggi dari keorganisasian KPU. Rapat Pleno berfungsi untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan organisasi KPU. Ketua KPU bertanggungjawab kepada Rapat Pleno KPU. KPU didukung dan difasilitasi oleh seorang Sekretaris Jenderal KPU yang bertanggung jawab kepada Ketua KPU. Sekretaris Jenderal adalah manajer operasional implementasi dari kebijakan yang diputuskan Rapat Pleno KPU. Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 105 tahun 2018 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal KPU, Sekretaris Jenderal KPU dibantu oleh 2 orang Deputi yakni Deputi Administrasi dan Deputi Dukungan Teknis dan 1 orang Inspektur Utama. Di bawah masing-masing Deputi ada Biro dan di bawah Inspektur Utama ada Inspektorat dan Bagian. Struktur Organisasi KPU sebagaimana ditunjukkan gambar 4.4 tentunya dapat diadopsi dalam struktur Organisasi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota disesuaikan dengan ketersediaan jumlah Anggota KPU dan bagian atau sub bagian pada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Gambar 3. Struktur Kelembagaan KPU



Dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya, Anggota KPU melakukan pembagian tugas dalam bentuk Divisi dan Koordinator Wilayah (Korwil) yang ditetapkan dengan keputusan KPU.⁸⁶ Setiap Anggota KPU menjadi Ketua untuk satu divisi/korwil dan dapat menjadi wakil ketua untuk satu divisi/korwil.⁸⁷ Pembentukan korwil dilakukan dengan membagi daerah Provinsi untuk setiap korwil dengan memperhatikan jarak wilayah Provinsi, jumlah penduduk wilayah Provinsi, tingkat kerawanan dan daerah terpencil dan tidak terpencil.⁸⁸ Korwil Anggota KPU mempunyai tugas untuk:⁸⁹

⁸⁶ Pasal 12, pasal 15 dan pasal 16, PKPU Nomor 8 tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

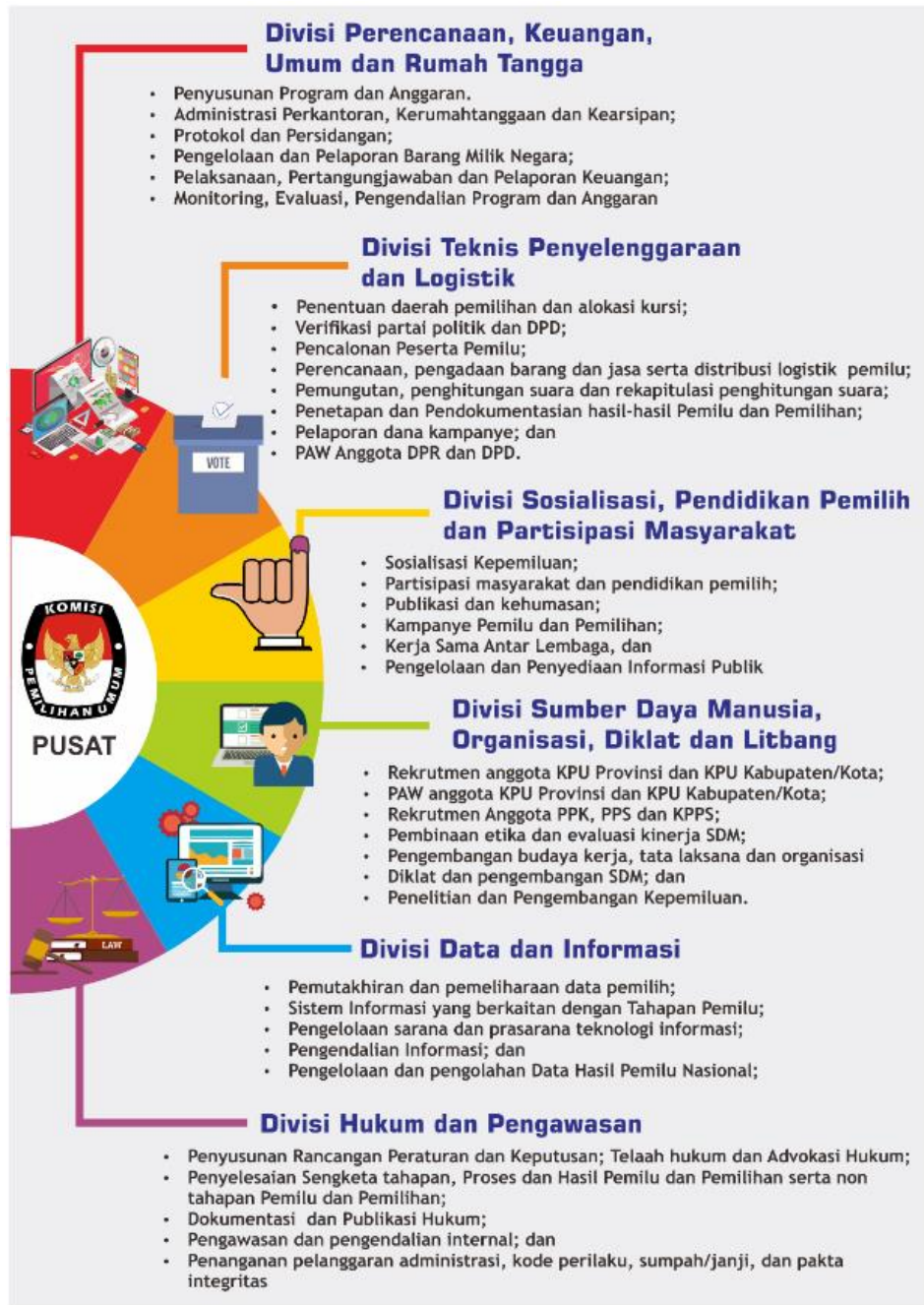
⁸⁷ Pasal 13, Pasal 16, PKPU Nomor 8 tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

⁸⁸ Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) huruf f, PKPU Nomor 8 tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

⁸⁹ Pasal 17 ayat (1), PKPU Nomor 8 tahun 2019 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

- a) Melakukan koordinasi;
- b) Melakukan supervisi;
- c) Melakukan pembinaan;
- d) Dan/atau mempercepat penyelesaian permasalahan di KPU Provinsi yang berada dalam wilayah kerjanya.

Gambar 4. Pembagian tugas Divisi pada Komisi Pemilihan Umum



Divisi Anggota KPU mengkoordinasikan kedeputian, Inspektorat Utama, Biro dan Pusat yang menangani tugas dan fungsi terkait dengan tugas Divisi masing-masing anggota, melalui Sekretariat Jenderal.⁹⁰ Hubungan kerja divisi Anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal KPU dilakukan dengan ketentuan:⁹¹

- a) Divisi Perencanaan, Keuangan Umum dan Rumah Tangga mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas Deputi Bidang Administrasi dan biro yang menangani bidang perencanaan, bidang keuangan dan bidang umum;
- b) Divisi Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas Deputi Bidang Dukungan Teknis dan biro yang menangani bidang partisipasi dan hubungan masyarakat;
- c) Divisi Data dan Informasi mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas Pusat Data dan Informasi;
- d) Divisi Sumber Daya Manusia, Organisasi, Pendidikan dan pelatihan dan Penelitian dan Pengembangan mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas Deputi Bidang Administrasi, biro yang menangani bidang sumber daya manusia, organisasi dan pusat pendidikan, pelatihan, penelitian dan pengembangan;

⁹⁰ Pasal 52 Ayat (1) PKPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

⁹¹ Pasal 53 PKPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten Kota

- e) Divisi Teknis Penyelenggaraan dan Logistik mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas Deputi Bidang Dukunga Teknis dan biro yang menangani bidang Teknis Penyelenggaraan Pemilu dan Bidang Logistik; dan
- f) Divisi Hukum dan Pengawasan mengkoordinasikan dan bertanggungjawab atas dengan Deputi Bidang Dukungan Teknis, biro yang menangani bidang hukum dan inspektorat

3.2. Pengambilan Keputusan

Undang-Undang Pemilu mengatur dua bentuk rapat pleno yakni yang dilakukan secara terbuka dan tertutup. Namun, PKPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota lebih jauh mengatur tiga jenis rapat pleno, dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 5. Tiga jenis rapat pleno



- a) **Rapat Pleno Tertutup:** merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang dihadiri oleh Anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, serta dapat dihadiri oleh Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota. Rapat pleno tertutup dilakukan untuk memilih Ketua KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota atau membahas isu-isu krusial lainnya;
- b) **Rapat Pleno Terbuka:** merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang tidak hanya dihadiri oleh Anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota beserta Sekretaris Jenderal, Sekretaris KPU Provinsi, atau Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, namun dapat dihadiri juga oleh peserta pemilu, tim kampanye, saksi dan pemangku kepentingan lainnya. Rapat pleno terbuka ini digunakan untuk penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu atau Pemilihan, serta tahapan Pemilu atau Pemilihan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu dan Pemilihan;
- c) **Rapat Pleno rutin:** merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang diselenggarakan secara reguler paling sedikit atau satu kali dalam seminggu yang pesertanya terdiri dari Anggota KPU dengan Sekretaris Jenderal, Anggota KPU Provinsi dengan Sekretaris KPU Provinsi dan Anggota KPU Kabupaten/Kota. Dalam rapat pleno rutin ini Sekretaris Jenderal atau Sekretaris KPU

Provinsi/Kabupaten/Kota, memiliki tugas untuk: menyampaikan hasil tindak lanjut pelaksanaan rapat pleno sebelumnya, melaporkan realisasi anggaran dan menyampaikan laporan tugas secara periodik.

3.3. Tugas, Wewenang dan Kewajiban KPU

-Undang Pemilu mengatur secara spesifik tugas, wewenang, dan kewajiban dari KPU yang sebagian besar berlandaskan pada tahapan pemilu. Secara lebih spesifik berikut adalah tugas, wewenang dan kewajiban KPU. Tugas KPU berupa:⁹² a) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; b) Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN dan KPPSLN; c) Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu; d) mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan dan memantau semua tahapan pemilu; e) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi; f) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih; g) Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi penghitungan hasil suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta pemilu dan Bawaslu; h) Mengumumkan calon Anggota DPR, calon Anggota DPD dan Pasangan

⁹² Pasal 12 Undang-Undang Pemilu

Calon terpilih serta membuat berita acaranya; i) Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu; j) Mensosialisasikan penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat; k) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan pemilu; dan i) Melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilu dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam undang-undang Pemilu juga dijabarkan wewenang KPU berupa:⁹³ a) Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPD, KPPS, PPLN dan KPPSLN; b) menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu; c) Menetapkan peserta pemilu; d) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil presiden dan untuk pemilu Anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk pemilu Anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara; e) menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya; f) menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi Anggota DPR, Anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Parpol peserta pemilu Anggota DPR, Anggota DPRD Provinsi dan Anggota

⁹³ Pasal 13 Undang-Undang Pemilu.

DPRD Kabupaten/Kota; g) menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan; h) membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPLN; i) mengangkat, membina dan memberhentikan Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kabupaten/Kota dan Anggota PPLN; j) menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kabupaten/Kota, Anggota PPLN, Anggota KPPSLN dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; k) menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan i) Melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan kewajiban KPU adalah:⁹⁴ a) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu secara tepat waktu; b) Memperlakukan Peserta pemilu secara adil dan setara; c) Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat; d) Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang

⁹⁴ Pasal 14 Undang-Undang Pemilu

menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia; f) mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; g) menyampaikan laporan periodek mengenai Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu; h) Membuat berita acara pada setiap rapat pleno yang ditandatangani oleh ketua dan Anggota KPU; i) Menyampaikan laporan Penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; k) menyediakan data hasil Pemilu secara nasional; l) Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; m) Melaksanakan putusan DKPP; dan n) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah tugas, wewenang dan kewajiban KPU merujuk kepada undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

3.4. Hubungan KPU, KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota

KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hirarkis, termasuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur

dengan Undang-undang. Hal ini karena UU Pemilu mendefinisikan KPU secara hirarki dari level nasional sampai dengan level terbawah yakni KPPS dan KPPSLN (KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS dan KPPSLN). Hirarki struktur organisasi KPU tercermin dalam ruang lingkup kerjanya berdasarkan wilayah administrasi sebagai berikut:

Tabel 4. Relasi kelembagaan KPU dengan KPU daerah.

Level Penyelenggara	Kedudukan & Wilayah Kerja
KPU	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia; - Wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; - Menetapkan PKPU tahapan Pemilu; - Menerbitkan Keputusan KPU; - Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPLN; - Mengangkat, membina dan memberhentikan Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kabupaten/Kota dan Anggota PPLN; - Dibantu oleh Sekretariat Jenderal KPU yang dibantu oleh paling banyak 3 deputi dan 1 inspektur; - Fungsi Utama: Regulator.
KPU Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di Ibu Kota Provinsi; - Wilayah kerja meliputi Provinsi yang bersangkutan; - Mengoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota; - Dibantu oleh Sekretariat KPU Provinsi yang dipimpin Sekretaris KPU Provinsi; - Fungsi Utama: Koordinator dan Implementator
KPU Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten dan KPU Kota berkedudukan di pusat pemerintahan Kota; - Wilayah kerja meliputi Kabupaten/Kota yang bersangkutan; - Mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS dan KPPS dalam wilayah kerjanya; - Membentuk PPK, PPS dan KPPS;

	<ul style="list-style-type: none"> - Dibantu oleh Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang dipimpin sekretaris KPU Kabupaten/Kota. - Fungsi Utama: Implementor
PPK	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di Ibu Kota Kecamatan; - Berkoordinasi dengan KPU Kabupaten/Kota dan PPS; - Dibantu oleh Sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris dari Aparatur Sipil Negara yang memenuhi persyaratan
PPS	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di kelurahan/desa; - Mengangkat KPPS; - Berkoordinasi dengan PPK.
KPPS	<ul style="list-style-type: none"> - Berkedudukan di TPS; - Mennyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara

3. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)

Guna menjamin demokrasi dan kedaulatan rakyat bisa berjalan dengan baik dalam setiap penyelenggaraan pemilu selain penyelenggara pemilu yang bersifat teknis juga dibutuhkan lembaga pengawas untuk memastikan semuanya berjalan sesuai peraturan perundang-undangan. UU Pemilu menyebut lembaga tersebut bernama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), yang secara garis besar bertugas untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kita sering mengenal check and balance sebagai bentuk kontrol dan perimbangan dalam pelaksanaan tata pemerintahan. Kehadiran Bawaslu dalam proses pelaksanaan pemilu sejatinya juga sebagai bentuk dari check and balance terhadap penyelenggara pemilu lainnya dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bertugas menyelenggarakan teknis pemilihan umum. Sebagaimana KPU, Bawaslu juga dilengkapi oleh

Sekretariat Jenderal yang bertugas mendukung dan memfasilitasi Bawaslu dalam menjalankan tugas, kewenangan dan kewajibannya. Bawaslu membentuk Bawaslu Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Provinsi. Bawaslu Provinsi membentuk Bawaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Kabupaten/Kota. Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap. Kelembagaan Bawaslu berkembang sesuai dengan dinamika kepemiluan dan politik pemilu yang tertuang dalam Undang-undang kepemiluan. Mulai dari yang bersifat ad hoc atau sementara hingga saat ini yang bersifat permanen sampai pada level Kabupaten/Kota. Dalam konteks itu, Bawaslu pun juga memiliki posisi yang lebih kuat ketimbang sebelumnya.

4.2. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu

Sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang dibentuk atas kebutuhan untuk mengawasi proses pemilu, awalnya keberadaan tugas, wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh Bawaslu identik dan dibatasi pada koridor pengawasan saja. Namun tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu berkembang seiring dengan perubahan regulasi pemilu. Kini setidaknya ada tiga tugas utama yang diemban Bawaslu yakni pencegahan, pengawasan dan penindakan. Secara lebih spesifik berikut adalah tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu yang tertuang UU Pemilu:

Bawaslu bertugas dalam hal, yakni:⁹⁵

⁹⁵ Pasal 93 UU Pemilu

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 1. Pelanggaran Pemilu; dan
 2. Sengketa proses Pemilu;
- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 2. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 3. Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 2. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota;
 3. Penetapan Peserta Pemilu;
 4. Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, Calon Anggota DPR, calon Anggota DPD dan Calon Anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 5. Pelaksanaan dan dana kampanye;
 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU;
 10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan; dan Penetapan hasil Pemilu.
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. Mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
1. Putusan DKPP;
 2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 3. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
 4. Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;

- j. Mengelola, memelihara dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu Bawaslu bertugas:⁹⁶

- a) mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu;
- b) mengkoordinasikan, mensupervisi, membimbing, memantau dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu;
- c) berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan
- d) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Dalam melakukan penindakan pelanggaran Pemilu, Bawaslu:⁹⁷

- a) menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
- b) menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;
- c) menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu; dan

⁹⁶ Pasal 94 ayat (1) UU Pemilu

⁹⁷ Pasal 94 ayat (2) UU Pemilu

- d) memutus pelanggaran administrasi Pemilu

Dalam melakukan penindakan sengketa proses Pemilu, Bawaslu bertugas:⁹⁸

- a) menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- b) memverifikasi secara formal dan material permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- c) melakukan mediasi antar pihak yang bersengketa;
- d) melakukan proses adjudikasi sengketa proses Pemilu; dan
- e) memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

4.2. Bawaslu berwenang:⁹⁹

- a) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b) Memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c) Memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang;
- d) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara,

⁹⁸ Pasal 94 ayat (3) UU Pemilu

⁹⁹ Pasal 95 UU Pemilu

netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- f) Mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
- g) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu dan sengketa proses Pemilu;
- h) Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- i) Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota dan Panwaslu LN;
- j) Mengangkat, membina dan memberhentikan Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota dan Anggota Panwaslu LN; dan
- k) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu berkewajiban:¹⁰⁰

¹⁰⁰ Pasal 96 UU Pemilu

- a) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d) Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e) e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan Pilkada tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu merujuk kepada undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah.

4.3. Bawaslu Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota)

Struktur kelembagaan Bawaslu dengan KPU sebetulnya tidak jauh berbeda. Kedudukan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat hirarki termasuk kewenangan kerjanya disesuaikan dengan wilayah administratif. Bawaslu Provinsi bersifat tetap dan berkedudukan di Ibukota Provinsi, sementara Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap dan berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota. Adapun untuk

jumlah Anggota Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang. Jumlah Anggota Bawaslu Provinsi tercantum dalam lampiran II UU Pemilu.¹⁰¹ Sedangkan, jumlah Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang. Jumlah Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota tercantum dalam lampiran II UU Pemilu.¹⁰² Pada sisi lain, Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu secara umum juga dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, kecuali ditentukan berbeda oleh undang-undang Pemilu. Sebagai contoh kewenangan menangani proses pelanggaran administrasi Pemilu yang bersifat TSM yang hanya ada pada Bawaslu, namun tidak ada pada Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Dalam penyelenggaraan Pilkada tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota merujuk kepada undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah.

5. Hubungan antara KPU-Bawaslu-DKPP

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, secara formal yuridis KPU, Bawaslu dan DKPP adalah LPP dengan satu kesatuan fungsi yang berbeda. KPU sebagai penyelenggara pemilu, Bawaslu sebagai pengawas pemilu dan DKPP sebagai penegak kode etik penyelenggara pemilu. Walau tugas, kewenangan dan kewajiban ketiga LPP sudah diatur dalam regulasi, dalam praktiknya relasi ketiganya tidaklah selalu berjalan sebagaimana

¹⁰¹ Pasal 92 ayat (2) dan ayat (3), UU Pemilu

¹⁰² Pasal 92 ayat 2 huruf c dan ayat 3, UU Pemilu

mestinya. Hal itu setidaknya disebabkan sejumlah hal. Pertama, faktor personal. Relasi antar ketiga LPP bermasalah disebabkan persoalan personal yang kemudian terbawa dalam sikap dan relasi kelembagaan. Kedua, faktor komunikasi. Di sejumlah daerah relasi ketiga LPP memburuk karena lemahnya komunikasi antar lembaga, khususnya antara KPU dan Bawaslu.

Ketiga, faktor regulasi. Seringkali regulasi atau peraturan pemilihan memunculkan pengaturan baru khususnya terkait kewenangan yang kemudian memicu masalah di lapangan. Salah satu contoh yang mengemuka dalam Pemilu 2019 adalah ketika UU Pemilu memberi wewenang baru penanganan pelanggaran administrasi pemilu kepada Bawaslu tanpa norma batas waktu yang defenitif. Dalam praktiknya, ada sejumlah putusan pelanggaran administrasi Bawaslu terbit setelah melewati tahapan penetapan pemilu nasional dan putusan tersebut berdampak pada perubahan hasil perolehan suara Parpol atau Calon, yang kemudian tindaklanjutnya menjadi problematik bagi KPU. Sebab UU Pemilu menyebut bahwa perubahan perolehan suara pasca keputusan KPU tentang penetapan hasil pemilu hanya dapat dilakukan melalui putusan MK. Selain memunculkan pengaturan dan kewenangan baru yang kontroversial, tak jarang regulasi pemilihan juga masih sangat rentan dibaca dan dipahami dengan multi-interpretatif antar LPP. Akibatnya penanganan persoalan di lapangan sering tidak berjalan efektif karena perbedaan pemaknaan terhadap regulasi yang kemudian memicu perbedaan

implementasi di lapangan, baik dalam konteks penyelenggaraan maupun pengawasan dan pencegahan.

Di lain pihak, regulasi dan penegakan kode etik penyelenggara pemilu selayaknya dipertimbangkan untuk disempurnakan. Selama ini pengaturan dan penanganan pelanggaran prinsip atau kode etik profesionalitas yang sifatnya administratif, seperti kesalahan atau kelalaian penerapan prosedur dan tata cara penyelenggaraan pemilu dan pilkada, cenderung diselesaikan dengan mekanisme pelanggaran kode etik. Padahal pelanggaran proses pemilu atau pilkada yang sifatnya administratif dapat diprioritaskan untuk diselesaikan oleh Bawaslu, sesuai tingkatan, yang memiliki kewenangan berdasarkan ketentuan yang berlaku. Apalagi kemudian sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat administratif tidak serta merta harus selalu sanksi etik. Sanksi pelanggaran administratif yang lebih substansial adalah perbaikan administratif terhadap prosedur dan tata cara penyelenggaraan pemilu atau pilkada, untuk memastikan pemenuhan hak-hak pelapor atau pemohon. Pelanggaran yang bersifat administratif tetap dapat ditangani dengan mekanisme pelanggaran kode etik, namun yang diperiksa dan didalami adalah pembuktian apakah ada motif keberpihakan (pelanggaran prinsip mandiri) dan motif kejahatan (pelanggaran prinsip integritas) dalam kasus tersebut.

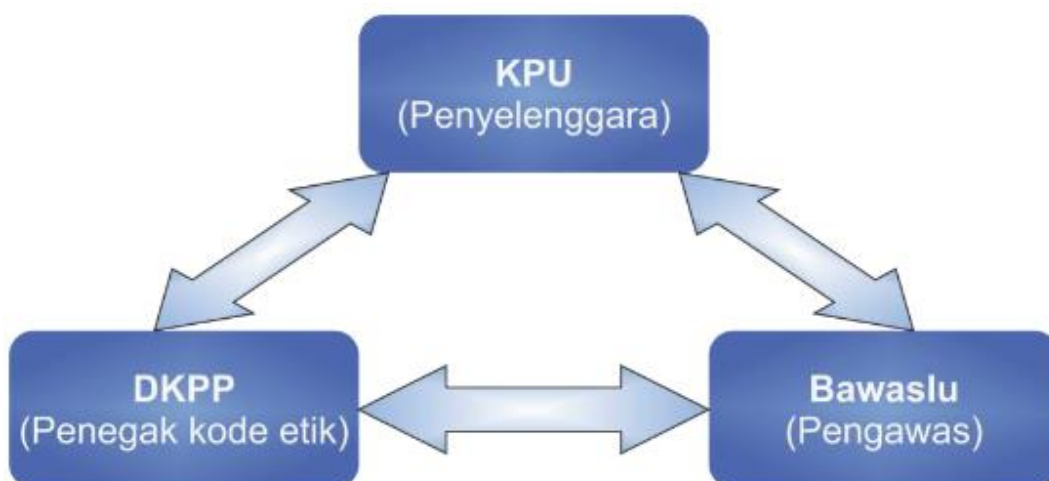
Dalam kondisi seperti itu, KPU, Bawaslu dan DKPP dituntut membangun relasi yang kritis-sinergis, khususnya dalam merespon dan mencari solusi terhadap masalah yang disebabkan perbedaan interpretasi

pelaksanaan UU dan Peraturan KPU. Secara formal yuridis, KPU, Bawaslu dan DKPP tentu harus senantiasa “kritis” menjalankan tugas, kewenangan dan kewajibannya. Namun di sisi lain ketiganya memiliki tanggung jawab supaya sinergis mensukseskan penyelenggaraan pemilu yang makin demokratis. Relasi yang kritis-sinergis tersebut tentu tidak mudah, karena dalam praktiknya ketiga lembaga penyelenggara, acapkali justru mengedepankan fungsi dan kewenangan formal yuridis, yang tidak selalu dapat menuntaskan persoalan di lapangan dan pada akhirnya saling menegasikan posisi historis dan empiris masing-masing. Padahal, di luar mandat formal yuridis, pemahaman posisi historis dan empiris masing-masing LPP juga dapat dijadikan sebagai pijakan dalam membangun dan merawat relasi antar LPP yang saling menghormati dan terhindar dari saling menegasikan.

Relasi KPU, Bawaslu dan DKPP dapat dikonstruksikan sebagaimana Gambar. 8 KPU adalah LPP utama di Indonesia. Hal ini didasari setidaknya dua alasan. Pertama, secara historis, sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian awal Sub Bab B, yang menjadi penyelenggara Pemilu di Indonesia adalah KPU. Jikapun ada pengawasan dan penegakan kode etik pemilu, fungsi dan kelembagaan keduanya awalnya melekat tunggal pada KPU. Kedua, secara empiris, KPU yang menyelenggarakan tahapan esensial pemilu yaitu pendaftaran dan/atau pemutakhiran dan penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan peserta pemilu, proses pemungutan dan penghitungan suara, proses

rekapitulasi dan penetapan hasil pemilu dan penetapan calon terpilih. KPU yang menentukan kelima unsur dasar pemilu ini, sedangkan Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tak terlibat dalam penetapan kelima proses esensial Pemilu tersebut. Fungsi pengawasan ataupun penegakan kode etik penyelenggara pemilu dapat ditemukan di negara demokrasi lain, tetapi tidak dikategorikan, baik sebagai lembaga permanen maupun sebagai penyelenggara pemilu (Surbakti dan Nugroho 2015). Secara empiris KPU merencanakan, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan seluruh tahapan Pemilu. KPU merancang dan menetapkan peraturan tentang pelaksanaan tahapan Pemilu. Pemaknaan ini tentu tidak berarti hendak menempatkan KPU lebih superior dibanding dua LPP lainnya. Apalagi kemudian secara yuridis, dengan kewenangan yang dimiliki Bawaslu dan DKPP dalam membuat putusan-putusan yang sifatnya final dan mengikat KPU, justru Bawaslu dan DKPP lah yang lebih “superior” dibanding KPU.

Gambar 6. Relasi KPU, Baswaslu dan DKPP



Memaknai dan menempatkan posisi KPU sebagai LPP utama pemilu penting dalam kerangka membangun relasi kritis-sinergis antara KPU, Bawaslu dan DKPP. Supaya dapat kritis-sinergis, relasi diantara ketiga lembaga sepatutnya dibangun dengan asumsi dasar bahwa KPU, secara kelembagaan, memiliki modalitas dan kapasitas kepemiluan dalam melaksanakan Undang-undang dan membuat Peraturan PKPU serta mengimplementasikannya. Sehingga ketika ada problem atau masalah yang muncul di lapangan yang disebabkan perbedaan interpretasi terhadap UU atau Peraturan KPU, KPU tidak langsung dipersepsikan atau diposisikan sebagai “pihak yang salah” tapi justru dapat diberi ruang yang lebih luas dan leluasa untuk menjelaskan masalah tersebut secara komprehensif untuk mendapatkan solusi yang berkeadilan dan akuntabel. Sebagai penyelenggara pemilu, selayaknya KPU “lebih banyak didengar” dalam mengambil solusi terhadap masalah kepemiluan yang solusinya tidak selalu jelas dan defenitif diatur dalam UU.