



DKPP RI



# PENYELENGGARA PEMILU DI DUNIA

Sejarah, Kelembagaan dan Praktik Pemilu  
di Negara Penganut Sistem Pemerintahan  
Presidensial, Semi-presidensial, dan Parlementer

*untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu*



DKPP RI

## TUGAS

*(Pasal 111 ayat (3) UU 15/2011)*

- menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- menetapkan putusan; dan
- menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

## WEWENANG

*(Pasal 111 ayat (4) UU 15/2011)*

- memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

# PENYELENGGARA PEMILU DI DUNIA

Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara  
Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial,  
Semipresidensial, dan Parleментар



**DKPP RI**

*Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas  
Penyelenggara Pemilu*

# PENYELENGGARA PEMILU DI DUNIA

Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara  
Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial,  
Semipresidensial, dan Parleментар

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia

Oleh: DEWAN KEHORMATAN PENYELEGGARA PEMILU (DKPP RI)

Alamat:

Jl. MH. Thamrin, No. 14  
Jakarta Pusat 10350

## PROGRAM JASA PEMBUATAN BUKU

### PENYELENGGARA PEMILU DI DUNIA

Penyedia Jasa : CV. Net Communication

Alamat : Jl. Kartini Raya, No. 53 AF Kartini  
Sawah Besar, Jakarta Pusat

ISBN: 978-602-72770-2-1

## ORGANISASI PENYUSUN BUKU

### Penasehat:

1. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH
2. Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H
3. Dr. Valina Singka Subekti, M.Si
4. Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si
5. Saut Hamonangan Sirait, M.Th

### Penanggungjawab:

Gunawan Suswanto, S.H., M.Si

### Teknik:

Akhmad Khumaidi, S.H., M.H.

### Data dan Naskah

1. Dini Yamashita, S.Pi., MT.
2. Yusuf Hds, S.Si., MA.
3. Dr. Osbin Samosir, M.Si

### Editor:

Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si

### Penulis:

1. Mohammad Saihu
2. Arif Ma'ruf Suha
3. Rahman Yasin
4. Titis Aditya Nugroho
5. Ferry Yanuar
6. Arif Budiman
7. Arif Sarwani

@ Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang

Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,  
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

# SAMBUTAN

## KETUA DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA

*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,*

**P**aradigma '*trias politica*' yang terbagi atas cabang kekuasaan eksekutif-legislatif-judikatif baru mendapat tambahan setelah fenomena peran dan pengaruh media massa dan prinsip kebebasan pers meningkat tajam pada abad ke-20. Sejak itu, media pers bebas dianggap sebagai '*the fourth pillar of democracy*' atau cabang kekuasaan keempat setelah eksekutif, legislatif, judikatif. Namun, sekarang teori tentang keempat cabang kekuasaan ini saya anggap sudah ketinggalan zaman. Menurut pendapat saya, peranan pers tidak terlalu tepat untuk dikaitkan dengan paradigma fungsi-fungsi kekuasaan eksekutif-legislatif-yudikatif. Yang lebih tepat adalah dikaitkan dengan paradigma '*trias politica*' baru, yaitu 'negara (*state*), masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar (*market*), ditambah satu cabang kekuasaan lagi, yaitu media pers bebas. Dengan demikian, '*trias politica*' Montesquieu dewasa ini harus

diubah menjadi '*quadru-politica*' yang meliputi cabang kekuasaan (i) negara, (ii) masyarakat sipil, (iii) kekuatan pasar, dan (iv) media pers bebas sebagai '*the fourth pillar of democracy*'. '*Quadru-politica*' ini saya namakan sebagai '*quadru-politica*' dalam arti makro. Di samping itu, ragam fungsi kekuasaan negara yang dibedakan atas fungsi-fungsi (i) eksekutif, (ii) legislatif, dan (iii) yudikatif atau '*judicial power*' tetap penting untuk dipertahankan, dengan ditambah satu cabang kekuasaan baru lagi, yaitu fungsi pengelolaan sistem pemilu demokratis. Fungsi terakhir dewasa ini tercermin dalam kedudukan dan fungsi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Lembaga-lembaga penyelenggara pemilihan umum harus berhadapan dengan tiga cabang kekuasaan sekaligus, yaitu pejabat eksekutif dan legislatif sama-sama merupakan peserta pemilihan umum atau dihasilkan oleh pemilihan umum. Sedangkan pejabat kehakiman atau cabang kekuasaan yudikatif berperan sebagai pejabat yang mengadili sengketa atau pelanggaran dalam proses pemilu dan mengadili hasil pemilu. Karena itu, kedudukan pejabat eksekutif, legislatif, dan yudikatif tersebut berada dalam posisi yang tersendiri, dan para penyelenggara pemilihan umum juga berada dalam posisi yang tersendiri pula karena bersifat independen dan tidak boleh diintervensi baik oleh pejabat eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Sekarang, menurut UUD 1945, Presiden sajumpun adalah juga hasil pemilihan umum, sehingga tanggungjawab penyelenggaraan pemilihan umum tidak lagi ditentukan berada di tangan Presiden, melainkan sepenuhnya berada di tangan komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Inilah yang saya namakan sebagai '*Quadru-politica*' baru dalam arti mikro, yaitu empat cabang kekuasaan yang terdiri atas:

- 1) Cabang Kekuasaan Legislatif yang menyusun dan menetapkan kebijakan-kebijakan utama negara dan pemerintahan (UU);
- 2) Cabang Kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan kebijakan-kebijakan negara dengan menjalankan roda pemerintahan;
- 3) Cabang Kekuasaan Yudikatif yang menilai atau menguji kebijakan dan implementasinya melalui proses peradilan serta menjalankan kekuasaan mengadili sesuai dengan kebijakan utama (UU) atau kebijakan tertinggi (UUD) yang telah ditetapkan; dan
- 4) Cabang Kekuasaan Penyelenggara pemilihan umum yang di masa depan dapat pula ditambah lagi dengan pengelolaan rekrutmen pejabat publik melalui pemilihan lainnya.

Mengenai cabang kekuasaan keempat, saya anggap sangat strategis di masa kini dan masa depan, karena pemilihan umum merupakan pilar utama demokrasi

untuk memastikan siklus kekuasaan berlangsung secara tertib dan damai. Bahkan di samping itu, semua jabatan-jabatan publik yang sangat membutuhkan kepercayaan publik (*public trust*), di samping ada yang diisi dengan cara pengangkatan (*appointment*), harus pula diisi dengan cara pemilihan (*election*), baik dalam arti pemilihan langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum (*direct election*) atau dalam arti pemilihan oleh rakyat secara tidak langsung (*indirect election*). Semua jabatan yang diisi dengan cara pemilihan disebut sebagai jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi melalui pengangkatan disebut sebagai jabatan administrasi. Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan, baik langsung ataupun tidak langsung, merupakan jabatan-jabatan politik yang mencerminkan sistem demokrasi, dan bahkan merupakan pilar pokok sistem demokrasi modern. Karena itu, pengelolaannya harus dilakukan secara independen, tersendiri, di luar pengaruh cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang merupakan para peserta pemilihan umum, dan juga tidak berada dalam ranah kekuasaan yudikatif yang akan mengadili sengketa pemilihan umum.

Pada lingkungan kekuasaan cabang keempat di masa mendatang dapat dikembangkan secara lebih luas dari apa yang sudah dipraktikkan dewasa ini. Menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 secara harfiah berbunyi, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan



Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Jika ketentuan ini dibaca secara gramatikal, tentu saja mudah dipahami bahwa subjek-subjek jabatan yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 hanya terbatas pada jabatan-jabatan (i) anggota DPD, (ii) anggota DPD, (iii) Presiden/Wakil Presiden, dan (iv) anggota DPRD. Namun, dalam praktik dewasa ini, berdasarkan UU yang mengaturnya, subjek jabatan yang dipilih itu sudah berkembang semakin luas, yaitu mencakup pula Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Lagi pula, di Aceh dan di Papua serta Papua Barat, terdapat istilah yang berbeda, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang secara harfiah tidak sama dengan DPRD yang terdapat di daerah-daerah lain.

Pemilu adalah urusan internal sistem kekuasaan demokratis setiap negara. Karena itu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menegaskan, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Ketentuan ini diadopsi ke dalam UUD 45 pada tahun 2001, yaitu pada Perubahan Ketiga UUD 1945, setelah bangsa kita sukses menyelenggarakan pemilihan umum transisional pada tahun 1999 di bawah tanggungjawab Presiden B.J. Habibie. Bahkan, ketika Komisi Pemilihan Umum yang



dibentuk oleh pemerintahan B.J. Habibie berdasarkan Keputusan Presiden—karena belum ada ketentuan undang-undang atau pun undang-undang dasar yang menegaskan kedudukannya yang independen atau mandiri itu—gagal menetapkan hasil pemilu 1999, Presidenlah yang mengambil tanggungjawab mengeluarkan keputusan untuk menetapkan hasil pemilu 1999 itu. Itulah pemilihan umum terakhir dalam sistem konstitusi negara kita yang penanggungjawabnya adalah Presiden.

Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945, tanggungjawab penyelenggaraan pemilihan umum berada di suatu komisi penyelenggara pemilihan umum, yang sekarang oleh undang-undang dibagi menjadi terbagi ke dalam 2 organ negara, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedua lembaga ini sekarang ditambah lagi dengan satu institusi baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang juga bersifat independen sebagai lembaga ketiga, karena harus menegakkan kode etik baik, bagi aparat KPU maupun aparat Bawaslu di seluruh Indonesia. Namun, DKPP tidaklah terlibat dalam urusan teknis penyelenggaraan pemilu. DKPP hanya berurusan dengan etika penyelenggara pemilu sebagai pribadi-pribadi yang harus tunduk kepada ketentuan kode etik penyelenggara pemilu. Ketiga lembaga ini di satu segi merupakan satu kesatuan sistem kelembagaan dalam fungsi

penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi di pihak lain lembaga penyelenggara pemilu hanya dua, yaitu KPU dan Bawaslu, sedangkan DKPP bukan penyelenggara pemilu. Pendek kata, semua fungsi-fungsi kelembagaan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu ini di masa depan sudah seharusnya ditempatkan secara tersendiri sebagai cabang kekuasaan keempat untuk menjamin independensinya dari kemungkinan intervensi oleh cabang-cabang kekuasaan lain yang terkait erat kedudukannya dengan para peserta pemilihan umum.

DKPP sebagai lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu, para anggota DKPP juga bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul untuk popularitas pribadi. Para anggota dilarang menikmati pujian yang timbul dari putusan, dan sebaliknya dilarang pula tersinggung atau marah karena dikritik oleh masyarakat yang tidak puas akan putusan DKPP. Pendek kata, sebagai lembaga peradilan etika, DKPP juga harus menjadi contoh mengenai perilaku etika dalam menyelenggarakan sistem peradilan etika yang menyangkut aneka kepentingan yang saling bersitegang antara para peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu atau antara masyarakat pemilih (*voters*) dengan penyelenggara pemilu, ataupun di antara sesama penyelenggara pemilu sendiri, khususnya antara aparat KPU dan aparat Bawaslu.

Maka keberadaan lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu ini sesungguhnya menjadi

penguatan bagi sistem ketatanegaraan. Karena dengan demikian, sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang dibangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *'the rule of law and the rule of ethics'* secara bersamaan. *"the rule of law"* bekerja berdasarkan *"code of law"*, sedangkan *"the rule of ethics"* bekerja berdasarkan *"code of ethics"*, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*court of law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*court of ethics*) untuk masalah etika.

Buku penyelenggara Pemilu di Dunia: Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, dan Parlementer ini, selain sebagai dokumentasi kinerja lembaga dimaksud juga sebagai wujud pertanggungjawaban kepada masyarakat luas, dengan tujuan untuk terus dilakukan evaluasi pembenahan sistem ketatanegaraan kita khususnya dalam pengertian perbaikan kualitas penyelenggara pemilu yang pada gilirannya meningkatkan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara kita di masa depan yang lebih baik.

Buku ini membahas tentang sistem dan kelembagaan penyelenggara dan penyelenggaraan

pemilu dari berbagai pendekatan konsep pemerintahan demokrasi modern yakni baik dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial di negara-negara yang diangkat sebagai studi perbandingan pada penulisan buku ini. Buku ini dapat menjadi bahan referensi bagi kalangan pemerhati dan penyelenggara pemilu didalam memahami sistem dan kelembagaan pemilu dalam teknis pelaksanaan dengan berbagai kekurangan dan kelebihan yang ada.

Jakarta, 25 November 2015

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara  
Pemilihan Umum (DKPP)





# KATA PENGANTAR

**D**emokratisasi di Indonesia pasca rezim Orde Baru telah menghasilkan desain sistem politik yang berbeda secara signifikan dengan desain yang dianut selama masa Orde Baru. Perbedaan signifikan ini dipengaruhi oleh perubahan fundamental akibat terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tercatat sejak reformasi 1998, UUD 1945 telah empat kali mengalami perubahan, amandemen pertama pada 19 Oktober 1999 berjumlah 2 pasal, amandemen kedua pada 18 Agustus 2000 sejumlah 10 pasal, amandemen ketiga pada 10 November 2001 sejumlah 10 pasal, dan amandemen terakhir (keempat) pada 10 Agustus 2002 sejumlah 10 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan 2 pasal.

Reformasi prosedural dan kelembagaan yang walau pun dilakukan secara bertahap, telah mengubah landasan berpolitik di negeri ini. Dalam waktu yang relatif singkat, karakter sistem politik berubah wujud, dari titik otoritarian menuju pembangunan demokrasi dalam segala bidang.

Perubahan mendasar terkait dengan Pemilihan Umum (Pemilu) dimulai dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, Pasal 6A ayat (1) "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung merupakan terobosan politik (*political breakthrough*) dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Perubahan selanjutnya adalah terkait pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung), dasarnya tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada). Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan UU ini adalah Pemilukada DKI Jakarta 2007.

Pada tahun 2008, pergerakan politik pemilu bertambah dinamis. Jika berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pemilukada juga dapat berasal dari pasangan calon

perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. UU ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V-2007 yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Mahkamah Konstitusi dengan tegas mengembalikan hak konstitusional warga Negara dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, dengan diperbolehkannya pasangan Calon Kepala Daerah perseorangan untuk menjadi Kepala Daerah dengan persyaratan yang tidak boleh disamakan dengan partai politik apalagi lebih berat dari partai politik. Khusus di Aceh, peserta pemilihan kepala daerah juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

Tahun 2014 terjadi perdebatan politik di DPR yang berujung pada Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Memasuki awal tahun 2015 keluarlah UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Klimaknya, pada tanggal 17 Pebruari 2015, Sidang Paripurna DPR RI menetapkan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Selanjutnya, pada 18 Maret 2015 UU ini disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015



Nomor 57. Pengesahan ini menandai berlangsungnya Pilkada serentak di Indonesia mulai 9 Desember 2015.

Mengacu pada Pasal 201 Ayat (1-7) UU Nomor 8 Tahun 2015, tahapan pilkada serentak adalah sebagai berikut: Tahap Pertama, Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 sampai pada bulan Juni 2016. Tahap Kedua, Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada Juli - Desember 2016 dan 2017. Tahap Ketiga, Juni 2018 untuk kepala daerah yang jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019. Tahap Keempat, tahun 2020 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2015. Tahap Kelima, pada 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada 2017. Tahap Keenam, pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018. Baru pada Tahap Ketujuh, tahun 2027 Pilkada serentak akan dapat dilaksanakan secara nasional.

## **Kilas Sejarah Pemilu dan Penyelenggara Pemilu di Indonesia**

Semenjak tahun 1945 - 2015, Indonesia sudah melaksanakan pemilihan umum (Pemilu) sebanyak 11 kali. Mulai dari Pemilu pertama tahun 1955 sampai terakhir Pemilu 2014.

Terkait kelembagaan Penyelenggara Pemilu, meskipun Pemilu 1955 dikenal sebagai Pemilu pertama di Indonesia, namun sejarah pembentukan lembaga



penyelenggara Pemilu sudah dimulai pada 1946 ketika Presiden Soekarno membentuk Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (BPS). Namun BPS yang memiliki cabang-cabang di daerah ternyata tidak pernah menjalankan tugasnya melakukan pemilihan anggota parlemen. Yang paling mencolok adalah peran Penyelenggara Pemilu Tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 (rezim Orde Baru); memang benar ada organ penyelenggara Pemilu, akan tetapi penyelenggara Pemilu adalah pemerintah, terutama Departemen Dalam Negeri.

Sejak dibentuk pada tahun 1946, tingkat independensi dan netralitas lembaga penyelenggara Pemilu mengalami pasang surut. Dari semula keanggotaannya yang independen kemudian berubah menjadi partisan dan kembali menjadi independen. Itu semua bergantung pada rezim pemerintahan yang berkuasa dan regulasi yang mendasarinya.

Pemilu 1955; Pemilu pertama di Indonesia dan sering disebut sebagai Pemilu yang paling demokratis meski pelaksanaannya saat situasi negara belum kondusif. Tak kurang dari 80 partai politik, organisasi massa, dan puluhan perorangan ikut serta mencalonkan diri. Masyarakat memilih anggota DPR dan Konstituante yang dilakukan dalam dua periode. Pertama tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan kedua pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Saat itu anggota angkatan bersenjata dan

polisi ikut berpartisipasi. Untuk menyelenggarakan Pemilu 1955, Pemerintah bersama DPR, membuat UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Pasal 138 menyebutkan, kantor-kantor badan penyelenggara pemilihan yang dibentuk masing-masing disesuaikan menjadi kantor badan penyelenggara yang dibentuk menurut UU ini. Untuk melaksanakan ketentuan ini, dibuatlah Instruksi Menteri Kehakiman No. JB 2/9/3 tanggal 7 Juli 1953, yang berisi pertama, Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang sudah ada secara berturut-turut akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Pemilu 1971; tepatnya pada tanggal 5 Juli 1971, diikuti 10 partai politik dan partai baru golongan karya (Golkar) menjadi pemenangnya. Ini adalah Pemilu Kedua rezim Orde Baru. Beberapa parpol pada Pemilu 1955 tak lagi ikut serta karena dibubarkan, seperti Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Partai Sosialis Indonesia (PSI), dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Tujuan Pemilu 1971 sebenarnya baik, yaitu menciptakan kehidupan politik bangsa Indonesia yang demokratis setelah tragedi politik 30 September 1965. Sayangnya, Pemilu direkayasa dengan cara-cara yang justru antidemokrasi. Berbagai aturan dan tata cara dimanipulasi untuk memenangkan Golkar sebagai mesin politik rezim Orde Baru. Pemilu 1971 disebut

sebagai “*pseudo democracy*” atau demokrasi semu/palsu/pura-pura yang mengelabui rakyat. Hal tersebut dibuktikan dengan praktik oligarki di mana sebenarnya kontrol kekuasaan dan kontrol terhadap sumber daya ekonomi hanya berada di tangan segelintir elit politik.

Pemilu 1977; tidak berbeda jauh dengan yang digunakan pada Pemilu 1971 yaitu menggunakan Sistem Proporsional. Ini adalah Pemilu pertama yang hanya diikuti dua partai politik (PPP, PDI) dan Golkar, yang merupakan kelanjutan dari program penyederhanaan partai. PPP lahir pada 5 Januari 1973, hasil fusi dari empat partai Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). Lima hari kemudian, lahirlah PDI sebagai fusi lima partai (PNI, Parkindo, Partai Katolik, Murba, dan IPKI). Penyederhanaan partai makin diperkuat dengan kelahiran UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta UU Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilu.

Pemilu 1982; Pemilihan Umum tahun 1982 dilakukan serentak tanggal 4 Mei 1982. Sistem dan tujuannya sama dengan tahun 1977, di mana hendak memilih anggota DPR (parlemen). Hanya saja, komposisinya sedikit berbeda. Sebanyak 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat, sementara 96 orang diangkat oleh presiden.

Pemilu 1987; secara sistem dan tujuan pemilihan masih sama dengan Pemilu sebelumnya yaitu memilih anggota parlemen. Total kursi yang tersedia adalah

500 kursi. Dari jumlah ini, 400 dipilih secara langsung dan 100 diangkat oleh Presiden Suharto. Sistem Pemilu yang digunakan sama seperti Pemilu sebelumnya, yaitu Proporsional dengan varian daftar partai (*party-list*).

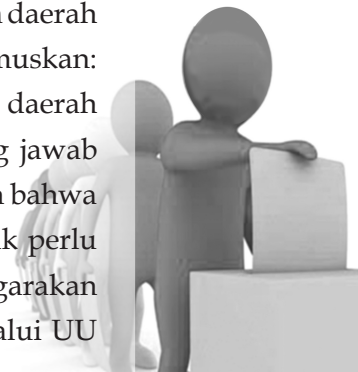
Pemilu 1992; dilakukan secara periodik pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Tidak jauh beda dengan Pemilu sebelumnya, secara sistem dan tujuan juga masih tetap sama.

Pemilu 1997; merupakan Pemilu terakhir di masa pemerintahan Presiden Suharto. Sistem dan tujuan penyelenggara Pemilu masih sama yakni, Proporsional dengan varian daftar partai. Di mana saat itu memilih 424 orang anggota DPR. Benih-benih penolakan, kericuhan yang diakibatkan kecurangan Pemilu, mulai muncul di Pemilu 1997. Kecurangan Pemilu dianggap sudah keterlaluhan dan dinilai telah benar-benar mengingkari demokrasi. Penyelenggara Pemilu Tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997; berdasarkan penyelenggara Pemilu di era Orde Baru ini dapat diketengahkan bahwa memang benar bahwa ada organ penyelenggara Pemilu. Namun, penyelenggara Pemilu adalah pemerintah, terutama Departemen Dalam Negeri. Pada Pemilu di masa rezim Orde Baru ini, tidak diketemukan asas independensi, imparialitas, dan transparansi dari Penyelenggara Pemilu. Hasilnya pun selalu dapat ditebak. Partai berkuasa (Golkar) selalu menjadi “jawara” dengan mengantongi suara mayoritas, memperoleh rata-rata suara 80 persen.

Pemilu 1999; menjadi Pemilu pertama sesudah runtuhnya Orde Baru dan dilangsungkan tanggal 7 Juni. Pemilu ini diadakan di bawah pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Jumlah partai politik yang mendaftar pada Pemilu yang digelar dalam masa euphoria politik sejak reformasi 1998 ini mencapai 141 partai, sementara yang lolos verifikasi menjadi kontestan Pemilu 1999 adalah 48 partai. Penyelenggara Pemilu Tahun 1999 dirumuskan dalam UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Penyelenggara Pemilu - penanggungjawabnya adalah Presiden - pada Pemilu ini tidak lagi dilakukan oleh LPU dan PPI, namun oleh KPU yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. KPU tersebut berkedudukan di Ibukota Negara, dan pembentukannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Keanggotaan KPU terdiri dari 1 orang wakil dari masing-masing parpol peserta Pemilu dan 5 orang wakil Pemerintah.

Pemilu 2004; diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 merupakan

sejarah tersendiri bagi pemerintahan Indonesia. Di mana untuk pertama kalinya rakyat Indonesia memilih presidennya secara langsung. Sekaligus membuktikan upaya serius mewujudkan sistem pemerintahan Presidensial yang dianut oleh pemerintah Indonesia. Untuk menyelenggarakan Pemilu ini, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Pokok isi dari UU Nomor 4 Tahun 2000 disebutkan dalam Pasal 8 Ayat (2) berbunyi, “Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum yang independen dan non-partisan”. Berdasar pada UU tersebut, yang kemudian ditegaskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, maka KPU baru ini terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan. Dengan terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota berwenang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada). Pasal 57 ayat (1) merumuskan: “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD”. Penjelasan UU ini menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pilkada tersebut tidak perlu dibentuk KPUD yang baru. Jadi cukup diselenggarakan oleh KPUD yang telah ada yang dibentuk melalui UU Nomor 12 Tahun 2003.



Pemilu 2009; merupakan Pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pemilu 2009 dilaksanakan menurut UU Nomor 10 Tahun 2008. Jumlah kursi di setiap dapil yang diperebutkan minimal tiga dan maksimal sepuluh kursi. Ketentuan ini berbeda dengan Pemilu 2004. Penyelenggara Pemilu diatur oleh UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat, dan perkembangan demokrasi yang sejalan dengan



pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping itu, wilayah negara Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut penyelenggara pemilihan umum yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pemilu 2014, diselenggarakan pada 9 April 2014 untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2014-2019. Pemilihan ini dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 serentak di seluruh wilayah Indonesia. Namun untuk warga negara Indonesia di luar negeri, hari pemilihan ditetapkan oleh panitia pemilihan setempat di masing-masing negara domisili pemilih sebelum tanggal 9 April 2014. Pemilihan di luar negeri hanya terbatas untuk anggota DPR di daerah pemilihan DKI Jakarta II, dan tidak ada pemilihan anggota perwakilan daerah. Pemilu 2014 juga untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2014 (Pilpres 2014), dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia masa bakti 2014-2019. Pemilihan ini menjadi pemilihan presiden langsung ketiga di Indonesia. Menurut UU Pemilu 2008, hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di Dewan



Perwakilan Rakyat atau memenangi 25% suara populer dapat mengajukan kandidat. UU ini sempat digugat di Mahkamah Konstitusi, namun pada bulan Januari 2014, Mahkamah Konstitusi memutuskan UU tersebut tetap berlaku. Penyelenggara Pemilu 2014; *Pertama*, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU), yaitu lembaga konstitusional independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 15 Tahun 2011. *Kedua*, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga yang bertanggung jawab mengawasi agar gugatan terkait Pemilu ditujukan kepada badan yang tepat dan diselesaikan secara benar; secara umum, pelanggaran bersifat kriminal dirujuk kepada polisi dan pengadilan biasa, dan pelanggaran administrasi kepada KPU. UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Legislatif memberikan Bawaslu wewenang keputusan perkara dalam sengketa antara KPU dan peserta Pemilu. Putusan Bawaslu bersifat final terkecuali untuk hal-hal terkait pendaftaran partai politik dan calon legislatif peserta Pemilu. Pelanggaran serius yang mempengaruhi hasil Pemilu diajukan secara langsung kepada Mahkamah Konstitusi. Ketentuan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 mengatur bahwa Bawaslu dan KPU adalah lembaga yang setara dan terpisah. Di luar KPU dan Bawaslu, UU Nomor 15 Tahun 2011 menetapkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP bukan lembaga

penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Tugas dan kewenangan DKPP berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu beserta jajarannya. DKPP adalah dewan etika tingkat nasional yang ditetapkan untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dan/atau laporan terkait tuduhan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu beserta jajaran di bawahnya. Keputusan DKPP bersifat final dan mengikat.

Nur Hidayat Sardini (2015) dalam buku “Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu”, menunjukkan pada Pemilu 2014 keadilan pemilu bagi pencari keadilan (justice seeker) mulai lebih terang. Untuk mereka yang tidak puas dengan proses dan hasil hasil pemilu, mereka menyalurkan ketidakpuasan kepada instansi yang berwenang. Kepada Pengawas Pemilu, mereka mengajukan laporan pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu dengan bukti bukti yang dimilikinya. Setelah dikaji sesuai ketentuan peraturan perundang undangan, Pengawas Pemilu meneruskan laporan tersebut kepada KPU dan atau instansi penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) untuk diselesaikan. Sementara itu, untuk sebagian lainnya, mereka yang tidak puas dengan hasil hasil pemilu, mengajukan permohonan perselisihan

hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Demikian halnya apabila mereka yang diperlakukan tidak adil menilai adanya kecurangan karena perilaku, tindakan, atau perbuatan penyelenggara pemilu, maka mereka mengajukan keberatan kepada DKPP. Konsep keadilan ini dimungkinkan agar setiap pelanggaran, kecurangan, atau perbuatan melawan hukum lainnya diselesaikan melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang undangan. Khusus mengenai pelanggaran, tindak kecurangan, atau perbuatan melawan kode etik penyelenggara Pemilu, diselesaikan melalui mekanisme persidangan di lingkungan DKPP. Kepada mereka yang terbukti melakukan pelanggaran dikenakan sanksi, sementara kepada mereka yang tidak terbukti, dilakukan rehabilitasi atau dipulihkan nama baiknya (Jurnal Etika & Pemilu DKPP, Vol 1, Nomor 3 OKTOBER 2015).

### **Standar Internasional Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Serial Buku Panduan “Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu”, yang diterbitkan oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Tahun 2002*, menerangkan tentang standar yang diakui secara internasional dan menjadi rujukan untuk melihat apakah sebuah Pemilu

sudah demokratis. Sumber-sumber utama dari standar internasional yang dijadikan rujukan International IDEA adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain yang terkait, yaitu Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948; Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960; Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi; Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE); Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia; Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Setidaknya ada 15 aspek yang bisa dijadikan ukuran untuk melihat Pemilu yang demokratis. Ke 15 aspek itu meliputi:

1. Penyusunan Kerangka Hukum. Kerangka hukum Pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroiti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis.
2. Pemilihan Sistem Pemilu. Standar internasional menyebutkan, di dalam sistem Pemilu harus

terdapat badan-badan yang dipilih, frekuensi Pemilu, dan lembaga penyelenggara Pemilu.

3. Penetapan Daerah Pemilihan. Kerangka hukum Pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif.
4. Hak untuk Memilih dan Dipilih. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.
5. Badan Penyelenggara Pemilu. Badan penyelenggara Pemilu harus dijamin bisa bekerja secara independen.
6. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih. Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang.
7. Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Kandidat. Semua partai politik dan kandidat dijamin dapat bersaing dalam Pemilu atas dasar perlakuan yang adil.
8. Kampanye Pemilu yang Demokratis. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang

terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan.

9. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi. Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media.
10. Pembiayaan dan Pengeluaran. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.
11. Pemungutan Suara. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih.
12. Penghitungan dan Rekapitulasi Suara. Penghitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari Pemilu yang demokratis.
13. Peranan Wakil Partai dan Kandidat. Guna melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, perwakilan partai dan kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara.
14. Pemantau Pemilu. Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau Pemilu dapat memantau semua tahapan Pemilu.
15. Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang Pemilu.

Hal lain, dalam kegiatan Pemilu, lembaga penyelenggara Pemilu dituntut agar Pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*). Beberapa unsur atau asas yang ditekankan untuk dipatuhi bagi lembaga penyelenggara Pemilu demi mencapai Pemilu yang bebas dan adil adalah; Independensi dan Ketidakperpihakan, Efisiensi dan Efektivitas, Profesionalisme, Keputusan Tidak Berpihak dan Cepat, Transparan.

### **Penyelenggara Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi-presidensial, dan Parleментар.**

Buku ini menyajikan kelembagaan penyelenggara Pemilu di Negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial, semi-presidensial dan parlementer, sekaligus untuk menjawab apakah kelembagaan penyelenggara Pemilu di Negara-negara tersebut telah menggunakan standar-standar internasional sebagaimana yang dirilis International IDEA tahun 2002.

Sekilas tentang ketiga sistem pemerintahan tersebut: *Pertama*, dalam sistem pemerintahan Presidensial yang diadopsi oleh UUD 1945 menurut Jimly Asshiddiqie dalam "*Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, (2007)*" memiliki lima prinsip penting, yaitu



1. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan esekutif negara yang tertinggi di bawah UU Dasar.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih.
3. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.
4. Para menteri adalah pembantu Presiden.
5. Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem Presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintah, ditentukan pula masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

*Kedua, dalam Sistem Pemerintahan Semi-presidensial, Jimly Asshiddiqie dalam "Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, (1996)" menjelaskan, sistem ini di dalamnya ditentukan bahwa Presiden mengangkat para menteri termasuk Perdana Menteri seperti sistem Presidensial, tetapi*

pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem parlementer. Rod Hague dan Martin Harrop, penulis buku *“Comparative Government And Politics: An Introduction, (2004)”*, mengartikan sistem semi-presidensial, yang diterjemahkan secara bebas, yaitu “Pemerintah Semi-Presidensial menggabungkan Presiden terpilih untuk menjalankan tugas-tugas politik dengan perdana menteri yang memimpin kabinet dan bertanggung jawab kepada parlemen. Perdana menteri ditunjuk oleh Presiden dan bertanggung jawab untuk pemerintah sehari-hari untuk urusan pemerintahan dalam negeri (termasuk hubungan dengan anggota dewan), tetapi Presiden tetap memainkan peran pengawasan, bertanggung jawab untuk urusan luar negeri, dan punya kekuasaan mengambil keputusan dalam hal-hal darurat Negara”.

*Ketiga, tentang pemerintahan Parlementer, Jimly Asshiddiqie dalam buku “Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, (2007)”* mengatakan bahwa, dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu

1. Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
2. Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif di bawah Perdana Menteri.

3. Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir.
4. Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.
5. Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen.
6. Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam sistem parlementer menganut prinsip kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena ia lebih sebagai simbol nasional (pemersatu bangsa), pemerintahan dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan melalui mosi, kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen sehingga sering terjadi pergantian kabinet.

## Penutup

Untuk melengkapi buku ini dan sebagai upaya untuk lebih menyosialisasikan kiprah DKPP dalam kurun tahun 2012 - ahir tahun 2015 ini, dalam bagian akhir diuraikan sub bab khusus yang membahas tentang

efektivitas DKPP sebagai lembaga baru bagian dari penyelenggara Pemilu di Indonesia; tentang kode etik penyelenggara Pemilu; terkait siapa *subjectum litis* dan *objectum litis* dalam berperkara di DKPP; terkait akibat hukum putusan final dan mengikat (*binding*); masalah keadilan restoratif (*restorative justice*); dan soal sistem sanksi etika.

Akhir kata, manajemen penerbitan buku ini menyampaikan ucapan terima kasih tak terhingga kepada para kontributor naskah atau staf DKPP yang menjadi bagian dari suksesnya penerbitan buku. Mereka adalah: Arwani Suratman, Helbi Sudrajat, Lukman Hakim, Lanugranto AN, Lupita AL, M. Anwar, Purnomo, Rachmat Hidayat Sofyan, Rifqy Aditya, Ratna Setyaningsih, Rifqa Raihana, Subhan.

Harapan besar, semoga buku ini menambah khazanah bagi para pembaca.

Jakarta, 13 November 2015

**TIM PENERBIT**





# DAFTAR ISI

SAMBUTAN KETUA DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA.....	iii
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xxxvii

## BAB I

PENDAHULUAN .....	1
1.1. Urgensi Penyelenggara Pemilu .....	9
1.2. Pemilu dan Pembangunan Demokrasi.....	11

## BAB II

PENYELENGGARA PEMILU SEBAGAI CABANG KEEMPAT KEKUASAAN NEGARA .....	19
2.1. Bentuk dan Jangkauan Kekuasaan Negara....	21
2.2. Kelembagaan Pemilu di Indonesia .....	26
2.3. Pembagian Kekuasaan dalam Teori dan Praktik.....	36

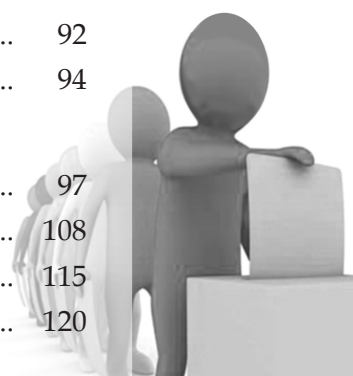
2.4. Sistem Pembagian Kekuasaan di Berbagai Negara .....	40
2.5. Quadru Politica dalam Praktik Kekuasaan Negara .....	49
2.6. Kelembagaan Pemilu Indonesia dalam Mewujudkan Electoral Integrity.....	53

### **BAB III**

#### **LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU**

<b>DI BERBAGAI NEGARA.....</b>	<b>59</b>
--------------------------------	-----------

3.1. Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Pemerintahan Presidensial .....	65
1) Kenya.....	77
2) Amerika Serikat .....	80
3) Bolivia.....	84
4) Iran.....	86
5) Afrika Selatan.....	88
6) Filipina .....	90
7) Brasil.....	92
8) Argentina .....	94
3.2. Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Pemerintahan semi-Presidensial.....	97
1) Perancis .....	108
2) Mesir .....	115
3) Rusia .....	120



3.3. Penyelenggara Pemilu dalam	
Sistem Pemerintahan Parlementer .....	124
1) Australia.....	134
2) Singapura.....	136
3) Denmark .....	139
4) India.....	143
5) Swiss .....	146
6) Korea Selatan.....	149

## **BAB IV**

### **LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU**

<b>DALAM SISTEM ADMINISTRASI NKRI .....</b>	<b>153</b>
---	------------

4.1. Kedudukan Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam UUD 1945.....	155
--	-----

4.2. Tugas dan Wewenang Lembaga Penyelenggara Pemilu Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2015 .....	158
---	-----

1) Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	158
2) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) .....	164
3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).....	167

4.3. Efektifitas DKPP Sebagai Lembaga Baru bagian dari Penyelenggara Pemilu .....	169
--	-----

1) Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu .....	171
--	-----



2) Subjectum Litis dan Objectum Litis Perkara di DKPP .....	176
3) Akibat Hukum Putusan Final dan Mengikat .....	178
4) Masalah Keadilan Restorative .....	180
5) Sistem Sanksi Etika.....	181

## DAFTAR PUSTAKA

### Index



**BAB I**

# **PENDAHULUAN**





# BAB I PENDAHULUAN

Dewasa ini Pemilihan Umum (Pemilu) telah menjadi bagian tak terpisahkan bagi negara-negara penganut demokrasi. Pemilu menjadi mekanisme dalam proses pergantian jabatan, khususnya di dua cabang kekuasaan, yakni di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Seiring perkembangan zaman, Pemilu telah berubah menjadi sistem tersendiri yang selanjutnya melahirkan pelbagai corak, model, dan cara yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik dalam negara berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Misalnya, pendapat ahli tata negara Prof. Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm. 311.

negara masing-masing. Di negara penganut sistem pemerintahan presidensial, model Pemilu akan berbeda dengan negara penganut sistem pemerintahan parlementer. Bahkan, negara-negara yang sistem pemerintahannya sama pun, model Pemilu atau untuk memilih siapa Pemilu juga dapat berbeda.

Pemilu adalah hasil kebudayaan manusia yang lahir dari perkembangan akal dan budi. Orang biasanya akan menyebut praktik-praktik pemilihan pemimpin yang terjadi di masa Yunani Kuno sebagai contoh penerapan Pemilu. Meskipun masih jauh dari pengertian Pemilu yang dikenal saat ini, namun proses pemilihan pemimpin di Yunani saat itu diakui telah memenuhi prasyarat Pemilu karena terlaksananya kedaulatan rakyat melalui pemilihan langsung.

Sejarah Pemilu tidak lepas dari sejarah perkembangan pemikiran dan kebudayaan manusia. Yang paling berpengaruh adalah pemikiran modern yang ditandai munculnya aliran rasionalisme<sup>2</sup> dan empirisme.<sup>3</sup> Zaman ini biasa disebut dengan zaman

---

<sup>2</sup> Rasionalisme adalah suatu aliran dalam filsafat yang berpendirian bahwa sumber pengetahuan atau kebenaran yang dapat dipercaya adalah akal. Rasionalisme tidak mengingkari peran pengalaman, tetapi pengalaman dipandang sebagai perangsang bagi akal atau sebagai pendukung bagi pengetahuan yang telah ditemukan oleh akal. (Rizal Mustansyir dan Misnal Munir, *Filsafat Ilmu* [Cet. VII; Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008], hlm. 74-75).

<sup>3</sup> Empirisme adalah suatu aliran dalam filsafat yang berpendapat bahwa empiri atau pengalamanlah yang menjadi sumber pengetahuan. Akal bukanlah sumber pengetahuan, akan



Renaissance (bahasa Inggris: *Renaissance*)<sup>4</sup>. Awalnya adalah sebuah gerakan budaya, dimulai di Italia dan kemudian menyebar ke seluruh Eropa. Penemuan dan pemakaian kertas, serta penemuan barang metal mempercepat penyebaran ide-idenya. Sesudah mengalami masa kebudayaan tradisional yang sepenuhnya diwarnai oleh ajaran Kristiani, orang-orang kini mencari orientasi dan inspirasi baru sebagai alternatif dari kebudayaan Yunani-Romawi sebagai satu-satunya kebudayaan lain yang mereka kenal dengan baik. Kebudayaan klasik ini dipuja dan dijadikan model serta dasar bagi seluruh peradaban manusia.

Ciri khas dari renaissance adalah adanya cara pandang (*mindset*) antroposentrisme, di mana manusia dengan akalunya memiliki hak dan kebebasan. Cara pandang tersebut pada gilirannya berimplikasi pada tetapi akal berfungsi mengolah data-data yang diperoleh dari pengalaman. (Ahmad Tafsir, *Filsafat Umum* [Cet. VI; Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1998], hlm. 173

<sup>4</sup> Renaissance berasal dari istilah bahasa Prancis "*renaissance*" yang berarti kelahiran kembali (*rebirth*). Istilah ini biasanya digunakan oleh para ahli sejarah untuk menunjuk berbagai periode kebangkitan intelektual yang terjadi di Eropa, khususnya di Italia abad ke 15 dan ke 16. Istilah ini mula-mula digunakan oleh seorang ahli sejarah terkenal yang bernama Michelet, kemudian dikembangkan oleh J. Burckhardt (1860) untuk konsep sejarah yang menunjuk kepada periode yang bersifat individualisme, kebangkitan kebudayaan antik, penemuan dunia dan manusia, sebagai periode yang dilawankan dengan periode Abad Pertengahan. Abad ini menjadi bagian awal dari zaman filsafat modern. (Asmoro Achmadi, *Filsafat Umum* [Cet. V; Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003], hlm. 109).

cara pandang terhadap kekuasaan. Kekuasaan tidak lagi dipandang sebagai perpanjangan dari wakil Tuhan (teokrasi) atau menjadi hak orang-orang tertentu karena garis keturunannya (monarki). Paradigma antroposentris telah membuka jalan kesadaran bahwa setiap orang memiliki hak untuk berkuasa. Kekuasaan dipahami sebagai hak publik di mana setiap individu yang memiliki kualifikasi dapat mendudukinya. Hal itulah yang kemudian menjadi prinsip-prinsip dasar bagi Pemilu, yakni setiap individu memiliki hak untuk dipilih dan memilih.

Pemilu identik dengan kedaulatan rakyat, karena dengan Pemilu lah kedaulatan tersebut diakomodasi. Pada abad ke XIX mulai terbentuk partai-partai politik dengan badan-badan perwakilan yang mencerminkan kemauan rakyat yang sesungguhnya, atau representasi dari rakyat.<sup>5</sup> Kondisi tersebut terus berkembang dan menjadi ciri dari demokrasi modern, hingga saat ini. Hampir seluruh negara di dunia, saat ini, di dalam konstitusinya tertulis bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Ini berarti negara tersebut telah menganut asas kedaulatan rakyat dan kekuasaan pemerintah

<sup>5</sup> Adi Febrianto Sudrajat; saran dilakukannya perubahan dan penyempurnaan kembali terhadap Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 berkenaan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 berjudul; “Makna Penggantian UU Nomor 12 Tahun 2003 menjadi UU Nomor 10 Tahun 2008 Berkenaan dengan Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat”, diolah dari situs [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net), pada 23 Oktober 2015.



bersumber pada kehendak rakyat. Prinsip dasar inilah yang kemudian dikenal sebagai prinsip demokrasi.

Dengan penjelasan tersebut, maka semakin terang bahwa pemilihan umum merupakan salah satu unsur terpenting dalam suatu negara demokrasi. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menjalankan pemilihan umum. Rakyat dapat memberikan suara politiknya dengan ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih wakil-wakilnya yang akan memimpin negaranya dan juga menyuarakan kepentingannya. Pemilihan umum yang dilakukan oleh beberapa negara saat ini, partai politik merupakan wadah Organisasi (Kelembagaan) yang penting untuk menyalurkan aspirasi politik seorang warga negara. Partai politik merupakan suatu wadah yang secara konstitusional diakui di banyak negara saat ini sebagai Organisasi (Kelembagaan) yang mewakili dan menjadi penghubung antara pemerintah dan rakyatnya. Fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu dengan cara ikut pemilihan umum. Partai politik juga melakukan kegiatan meliputi seleksi calon-calon, kampanye, dan melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif dan eksekutif) dalam sebuah Pemilu.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, hlm. 116-117.



Contohnya di Indonesia. Di sini, Pemilu secara normatif dimaknai sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>7</sup> Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Melalui Pemilu, pemerintahan sebelumnya yang tidak memihak rakyat dapat diganti. Jika pemimpin yang dipilih oleh rakyat pada Pemilu sebelumnya ternyata kebijakannya tidak memihak rakyat maka rakyat dapat bertanggung jawab dengan tidak memilihnya lagi di Pemilu berikutnya.

Sebagai salah satu alat demokrasi, Pemilu mengubah konsep kedaulatan rakyat yang abstrak menjadi lebih jelas. Hasil Pemilu adalah orang-orang terpilih yang mewakili rakyat dan bekerja untuk dan atas nama rakyat. Dengan demikian, Pemilu adalah gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan yang tepat, untuk perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan Pemilu sangat dibutuhkan. Masyarakat perlu lebih kritis dan mengetahui secara sadar nasib suara yang akan diberikannya. Suara masyarakat memiliki nilai penting bagi kualitas demokrasi demi perbaikan nasib masyarakat sendiri.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4924.

Keterlibatan masyarakat dapat dimulai sejak memastikan dirinya terdaftar sebagai pemilih, meneliti dan mempelajari para pasangan calon, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan kampanye, melaporkan pelanggaran penyelenggara dan peserta, mencari tahu tentang calon pemimpin, memberikan suara pada hari pemungutan suara, serta menjaga suara yang telah diberikannya murni berdasarkan hasil suara di TPS. Sebanyak mungkin informasi tentang peraturan dan pelaksanaan dalam Pemilu dapat menjadi pengetahuan yang dimiliki oleh pemilih dan menjadi modal utama Pemilu akan berjalan dengan tertib, lancar, dan damai untuk kepentingan nasib bangsa ke depan.

### **1.1. Urgensi Penyelenggaraan Pemilu**

Dalam negara demokratis, Pemilu telah menjadi pilihan sebagai mekanisme dalam proses pergantian jabatan kekuasaan. Semangat filosofis dari Pemilu adalah memberikan kesempatan yang sama kepada individu-individu untuk menduduki jabatan-jabatan yang dikehendaki selama memenuhi kualifikasi yang telah ditentukan. Pemilu juga menjamin hak-hak warga negara untuk menentukan pemimpin yang menjadi pilihannya. Melalui Pemilu pula, pergantian kekuasaan yang pada zaman dulu sering kali dilalui dengan cara kekerasan atau kudeta berdarah, kini dilalui dengan cara kompetisi yang sportif. Oleh karena itu, aturan

main (*rule of law*) atau regulasi dibuat sebagai standar acuan pelaksanaan Pemilu.

Dengan kata lain, Pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Lebih lanjut, Pemilu menjadi alat kontrol bagi kualitas kepemimpinan politik suatu pemerintahan. Rakyat dapat memberikan apresiasi dan penghukuman pemimpin yang berkuasa untuk dapat berlanjut atau tergantikan sesuai kinerjanya ketika berkuasa. Pemilu menjadi sarana menghukum pemimpin yang lalai terhadap rakyat dengan cara tidak dipilih lagi dalam Pemilu. Bagi pemimpin yang berkuasa, Pemilu adalah sarana untuk memperoleh legitimasi.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, kekuasaan sepenuhnya ada di tangan rakyat, artinya suara rakyatlah yang menentukan masa depan pemimpinnya. Pemerintahan yang dibentuk benar-benar berdasarkan keinginan dan kepercayaan rakyat. Warga masyarakat yang mempunyai hak pilih mendatangi Tempat Pemungutan Suara (TPS) untuk memberikan suaranya.

Bagi rakyat pemilih, Pemilu merupakan sarana untuk berpartisipasi dalam proses politik sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Pemilu yang baik akan mampu mencerminkan arus harapan yang muncul dalam masyarakat tentang apa yang mereka inginkan dari pemerintahannya. Dari aspek jangkauan partisipasi,



Pemilu juga menyediakan ruang partisipasi yang memadai bagi dihimpunnya aspirasi publik. Dengan Pemilu yang jujur dan terbuka rakyat mendapatkan informasi mengenai calon kepala daerah sebelum publik menentukan pilihannya secara rasional.

## 1.2. Pemilu dan Pembangunan Demokrasi

Pemilu dan demokrasi<sup>8</sup> adalah bagian tak terpisahkan dalam sistem pemerintahan. Sebuah negara atau pemerintahan yang mengadopsi nilai-nilai demokrasi akan melaksanakan Pemilu dalam proses pergantian kekuasaan. Meskipun dalam praktik dan sistem Pemilu di setiap negara berbeda-beda. Namun, secara teoretis demokrasi hendak menjawab dua pertanyaan penting: untuk kepentingan siapa kekuasaan dijalankan (demokrasi substansial); dan bagaimana kekuasaan itu dikelola (demokrasi prosedural). Dua pertanyaan kunci ini juga dapat dikemukakan dalam konteks Pemilu: untuk kepentingan siapa Pemilu dilaksanakan; dan bagaimana menjamin Pemilu agar kepentingan rakyat betul-betul diakomodasi.

Pemerintahan demokratis adalah pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah

<sup>8</sup> Demokrasi secara umum dapat diketahui berasal dari dua kata Yunani kuno 'demos' dan 'cratein' yang berarti 'rakyat' dan 'memerintah'. Jadi demokrasi adalah rakyat yang memerintah. (Zulfikri Suleman, *Demokrasi untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*, Penerbit Kompas, Jakarta, April 2010, hlm. 6).

hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi, baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara. Suatu pemerintahan demokratis berbeda dengan bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dipegang satu orang, seperti monarki, atau sekelompok kecil, seperti oligarki.

Ada beberapa jenis demokrasi, tetapi hanya ada dua bentuk dasar. Keduanya menjelaskan cara seluruh rakyat menjalankan keinginannya. Bentuk demokrasi yang pertama adalah demokrasi langsung, yaitu semua warga negara berpartisipasi langsung dan aktif dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Kedua adalah demokrasi perwakilan. Di kebanyakan negara demokrasi modern, seluruh rakyat masih merupakan satu kekuasaan berdaulat namun kekuasaan politiknya dijalankan secara tidak langsung melalui perwakilan; ini disebut demokrasi perwakilan.

Dalam sistem demokrasi langsung, setiap rakyat mewakili dirinya sendiri dalam memilih suatu kebijakan sehingga mereka memiliki pengaruh langsung terhadap keadaan politik yang terjadi. Sistem demokrasi langsung digunakan pada masa awal terbentuknya demokrasi di Athena di mana ketika terdapat suatu permasalahan yang harus diselesaikan, seluruh rakyat berkumpul



untuk membahasnya. Sedangkan dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih perwakilan melalui pemilihan umum. Perwakilan-perwakilan yang terpilih tersebutlah yang selanjutnya menjadi representasi rakyat untuk menyampaikan pendapat dan mengambil keputusan bagi mereka.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokratis adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat dua asas pokok demokrasi. Pertama, adanya pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil. Kedua, adanya pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

Demokrasi sangat menekankan tentang pentingnya partisipasi politik warga negara. Partisipasi politik warga negara merupakan roh bagi demokrasi. Keterlibatan warga negara dalam seluruh proses demokrasi akan memperkuat legitimasi hasil-hasil dari demokrasi itu sendiri. Beberapa nilai yang mencerminkan demokrasi adalah kebebasan, partisipasi, persamaan, keadilan, toleransi, keanekaragaman, kesukarelaan, antikekerasan, desentralisasi, trans-

paransi, akuntabilitas, *check and balance*, dan lainnya.<sup>9</sup> Jadi, partisipasi merupakan bagian dari nilai dasar demokrasi. Adanya partisipasi dari warga negara mencerminkan implementasi demokrasi dalam sistem dan praktik politiknya.

Dalam konteks ini, konsep demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*) sangat relevan. Konsep demokrasi partisipatoris menekankan pentingnya partisipasi sebagai pilar dari demokratisasi. Demokrasi partisipatoris merupakan kritik terhadap demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Seiring munculnya gerakan *New Social Movement* (NSM) yang mengkritik demokrasi perwakilan sebagai elitis, semu, dan lemah.<sup>10</sup> Konsep demokrasi partisipatoris dinilai sebagai tawaran terhadap kekurangberhasilan demokrasi liberal yang sangat birokratis.

Gagasan demokrasi ini dapat ditelusuri dari pemikiran Jean Jacques Rousseau. Dengan teori kontrak sosialnya, Rousseau meletakkan dasar konsep demokrasi partisipatoris, bahkan kontrak sosial tiap individu warga merupakan sebuah kontrak yang memiliki kekuasaan berdaulat.<sup>11</sup> Hannah Arendt juga

---

<sup>9</sup> Maswadi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajakan Teoritis untuk Indonesia*, dalam Seri Penerbitan Studi Politik, Bandung: FISIP-UI dan Mizan, 1998, hal. 13-15

<sup>10</sup> Lihat Dahl, Robert A., 1998, *On Democracy*, USA; Yale University Press.

<sup>11</sup> Jean Jacques Rousseau. *The Social Contract*, J.M. Dent & Sons Ltd, London, nd., h. 83.

mengkritisi pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik dan hierarkis. Ia menjadi salah seorang pejuang diterapkannya gagasan mengembalikan spirit pengembalian keputusan publik yang bersifat partisipatif, seperti pernah diterapkan di negara-kota pada zaman Yunani Kuno.<sup>12</sup>

Demokrasi partisipatoris berupaya memperkuat posisi tawar warga negara melalui pengOrganisasi (Kelembagaan)an kelompok-kelompok dalam melakukan tekanan-tekanan publik (*public pressure*), inisiatif kebijakan, serta pengawasan (*monitoring*) terhadap performa dan kinerja pemerintah yang dipandang berkaitan erat dengan kepentingan publik, demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*). Di samping itu, menuntut peran aktif berbagai komponen demokrasi secara keseluruhan seperti organ-organ kelembagaan, kekuatan-kekuatan masyarakat, dan kekuatan-kekuatan individual yang akan saling menunjang dan melengkapi dalam berjalannya sistem demokrasi.

Prinsip dalam demokrasi partisipatoris adalah persamaan bagi seluruh warga negara dewasa untuk ikut menentukan agenda dan melakukan kontrol terhadap pelaksanaan agenda yang telah diputuskan secara bersama. Hal ini dilakukan agar perjalanan kehidupan bernegara mendapatkan pemahaman yang jernih

---

<sup>12</sup> Hannah Arendt. *On Revolution*, Faber & Faber, London, 1963, h. 276.



pada sasaran yang tepat dalam rangka terwujudnya pemerintahan yang baik.<sup>13</sup> Dengan kata lain, demokrasi partisipatoris pada hakikatnya adalah demokrasi yang secara sadar akan memberdayakan rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat”. Adanya pemberdayaan rakyat yang akan berupa partisipasi langsung ini penting, karena sistem perwakilan rakyat melalui lembaga perwakilan dinilai tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip ‘*representation in ideas*’ dibedakan dari ‘*representation in presence*’, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.<sup>14</sup>

Dinamika demokrasi modern dalam “*nation state*”, selain lembaga perwakilan yang diisi melalui pemilihan umum, masih terdapat elemen demokrasi lainnya yang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sinilah arti pentingnya *interest group*, *pressure groups*, tokoh masyarakat, pers dan partai politik, untuk ikut ambil bagian dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Proses institusionalisasi demokrasi partisipatoris akan terdorong melalui desentralisasi dan devolusi Kewenangan ke tingkat lokal, karena partisipasi maksimum warga dapat di tingkatkan

<sup>13</sup> Lihat Robert A. Dahl, *On Democracy*, USA; Yale University Press, 1998.

<sup>14</sup> Lihat *Ibid.*

dengan mengurangi ukuran dari unit pengambilan keputusan.<sup>15</sup>

Selanjutnya bagaimana mekanisme atau cara partisipasi politik itu dijalankan dan apa saja bentuk-bentuknya. Dalam pandangan Sidney Verba, Norman H. Nie, Jae-On Kim ukuran partisipasi politik terbagi atas: *Pertama*, pemungutan suara. *Kedua*, aktivitas kampanye. *Ketiga*, aktivitas kemasyarakatan. Demonstrasi merupakan satu bentuk partisipasi politik, sementara pemungutan suara adalah bentuk partisipasi politik yang lain.<sup>16</sup> Verba, Scholzman, dan Brady kemudian menjelaskan beberapa ukuran minimal dari partisipasi politik.<sup>17</sup>

Pertama, ikut serta dalam pemilihan umum. Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum atau voting merupakan ukuran paling fundamental. Ini bentuk partisipasi politik yang paling efisien, berupa tindakan menentukan pilihan politik dalam ajang pemilihan umum. Kedua, partisipasi dalam kampanye. Kampanye menjadi ajang yang dapat dijadikan

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 388.

<sup>16</sup> Sidney Verba, Norman H. Nie, Jae-On Kim, *Participation and Political Equality*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), h. 341. Lihat pula Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America*, (New York: Harper and Row, 1972), h. 27.

<sup>17</sup> Sidney Verba, Kay Lehman Scholzman, and Henry A. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, (Cambridge, Mass/London, England: Harvard University Press, 1995), h. 68.

parameter tinggi-rendahnya tingkat partisipasi politik warga negara. Kemauan warga negara untuk hadir dalam ajang kampanye dan memberi dukungan pada pilihan politiknya memiliki nilai partisipatif tersendiri dalam sebuah realitas politik.

Dapat dilihat bahwa kategorisasi-kategorisasi di atas sudah tidak lagi dalam paradigma sempit. Formulasi tentang tindakan partisipasi politik sudah semakin luas dan beragam. Para teoretisi politik era modern berhasil menemukan garis hubung antara tindakan-tindakan yang sebelumnya tidak dikategorikan sebagai bentuk partisipasi, dengan proses pembangunan kerangka demokrasi. Mereka menemukan pengaruh dan dampak dari tindakan-tindakan tersebut terhadap demokratisasi, khususnya dalam pengertian demokrasi yang bersifat substansial.



## BAB II

# PENYELENGGARA PEMILU SEBAGAI CABANG KEEMPAT KEKUASAAN NEGARA






# BAB II

## PENYELENGGARA PEMILU SEBAGAI CABANG KEEMPAT KEKUASAAN NEGARA

### 2.1. Bentuk dan Jangkauan Kekuasaan Negara



**G**agasan negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu merupakan suatu gagasan yang didasarkan atas persepsi dari para pendiri negara Republik Indonesia terhadap kenyataan sejarah yang pernah dialami bangsa Indonesia. Dalam telaah Mohammad Thahir Azhary tentang ciri-ciri negara hukum yang ideal dirumuskan sembilan ciri yaitu:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah;
- 2) Musyawarah;
- 3) Keadilan;
- 4) Persamaan;
- 5) Hak Asasi manusia;
- 6) Peradilan yang bebas dan mandiri;
- 7) Perdamaian;
- 8) Kesejahteraan dan
- 9) Tanggung jawab dan ketaatan rakyat.<sup>1</sup>

Demikian pula Azhary dalam telaahnya juga merumuskan unsur-unsur negara hukum meliputi,

- 1) Hukum bersumber pada Pancasila,
- 2) Kedaulatan rakyat,
- 3) Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi,
- 4) Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,
- 5) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya,
- 6) Pembentuk undang-undang adalah Presiden bersama-sama DPR, dan
- 7) Sistem MPR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, September 1988, hal.4.

<sup>2</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia - Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Cet. Pertama, Jakarta : UI-Press, 1995, hal. 144.

Menurut Sri Soemantri, negara hukum secara umum/universal memiliki 4 (empat) yaitu;

- 1) Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar hukum atau peraturan perundang-undangan;
- 2) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 3) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- 4) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).<sup>3</sup>

Pemikiran tentang negara hukum yang berkembang sebagaimana diuraikan di atas tidak lepas dari kondisi perkembangan sosial itu yang dapat ditelaah dalam dinamika ketatanegaraan yang ada. Demikian pula dengan ketatanegaraan Indonesia yang berkembang terus dan terakhir dengan diubahnya UUD 1945, sehingga akan berpengaruh terhadap berkembangnya pemikiran negara hukum sebagaimana yang dikembangkan oleh beberapa pakar hukum tata negara seperti Profesor Jimly Asshiddiqie yang mengembangkan prinsip-prinsip negara hukum menjadi 12 (dua) belas. Kedua belas prinsip negara hukum menurut Jimly adalah;

- 1) supremasi hukum (*supremacy of law*);

<sup>3</sup> Sri Soemantri Martisoewignjo, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam M.B.Muqoddas dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta : UII Press, 1992, hal. 28.



- 2) persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- 3) asas legalitas (*due process of law*);
- 4) pembatasan kekuasaan;
- 5) organ-organ eksekutif independen;
- 6) peradilan bebas dan tidak memihak;
- 7) peradilan tata usaha negara;
- 8) peradilan tata negara;
- 9) perlindungan hak asasi manusia;
- 10) bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*);
- 11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); dan
- 12) transparansi dan kontrol sosial.<sup>4</sup>

Perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan mengubah paradigma ketatanegaraan adalah pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa: “Kedaulatan di tangan

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 124-130. Pemikiran ini pernah dikemukakan dalam orasi ilmiah Wisuda Sarjana dan Diploma Universitas Islam As Syafi'iyah, Jakarta, tahun 2001. Dari 12 prinsip negara hukum tersebut dikembangkan menjadi 13 yakni ber-Ketuhanan yang maha Esa. Untuk mendapatkan penjelasan mengenai negara hukum yang lebih detail sebagaimana dikembangkan dalam teori dan praktik, lebih lanjut dapat dilihat dalam Makalah, Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, yang pernah disampaikan dalam Seminar Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amendemen UUD Negara RI Tahun 1945, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara di Jakarta, 7 September 2004, hal.17.

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Penegasan ini menunjukkan bahwa demokrasi sebagai paradigma, tidak berdiri sendiri, tetapi paradigma demokrasi yang dibangun harus dikawal bahkan harus didasarkan pada nilai hukum, sehingga produk demokrasi dapat dikontrol secara normatif oleh paradigma hukum. Hal ini berarti bahwa paradigma demokrasi yang dibangun adalah berbanding lurus dengan paradigma hukum dan inilah paradigma negara demokrasi berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis. Paradigma ini berimplikasi pada kelembagaan negara, model kekuasaan negara, prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, serta kontrol normatif yang pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga peradilan. Oleh karena itu paradigma tersebut mengubah paradigma supremasi parlemen menjadi prinsip supremasi hukum (Negara, pemerintah dan masyarakat diatur dan diperintah oleh hukum). Prinsip supremasi hukum bermakna bahwa semua kebijakan publik lembaga-lembaga publik dan pemilihan pejabat-pejabat publik harus didasarkan pada aturan hukum.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zainal Arifin Hoesein, dalam Pengantar Penulis buku *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kedudukan, Fungsidan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Berdasarkan Konstitusi*, diterbitkan oleh Penerbit Imperium, Yogyakarta, 2014.

## 2.2. Kelembagaan Pemilu di Indonesia

Pada pembahasan ini akan disinggung lebih sederhana mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu dalam tahap perkembangan pemikiran politik kontemporer khususnya dalam proses konsolidasi kelembagaan penyelenggara Pemilu dalam rangka mewujudkan kualitas penyelenggaraan Pemilu yang baik, atau dengan lain perkataan, usaha mengarah kepada proses dan hasil penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas. Pemilu dan pemilihan kepala daerah (pilkada) berintegritas merupakan cita-cita negara demokrasi modern, dan untuk mencapai cita-cita demokrasi dalam negara modern ini tentu dibutuhkan instrumen demokrasi sebagai penunjang yang kuat. Penguatan sistem kelembagaan penyelenggara Pemilu merupakan kebutuhan mendesak sehingga dibutuhkan peran dan kemauan baik dari semua pemangku kepentingan terutama kalangan akademisi, dan kaum intelektual untuk melakukan kajian-kajian ilmiah mengenai sistem kekuasaan dalam struktur pemerintahan negara demokrasi modern. Pembahasan berikut ini sekaligus meski tidak secara komprehensif memperkenalkan gagasan Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Jimly Asshidiqie dalam karya buku terbarunya : Gagasan Konstitusi Sosial (2015) yang mengembangkan teori *Quadru Politica* di zaman modern sekarang, tetapi setidaknya ulasan bagian ini memberikan prolog atau semacam

pengantar bagi pembaca untuk memahami teori dan praktik sistem kekuasaan negara yang terus mengalami perkembangan secara cepat. Teori trias politica dan quadru politica mengalami kemajuan pesat dalam praktik sistem kekuasaan negara, sehingga perbincangan sistem kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif mengalami perluasan hingga dalam praktik quadru politica yang menuntut kekuasaan yang terdesentralisasikan dalam beberapa bagian lagi termasuk media massa dan lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Upaya-upaya untuk mencari formula sistem pemisahan maupun pembagian kekuasaan dalam negara demokrasi modern yang serasi dan selaras dengan karakter bangsa memang tidaklah mudah, namun bagaimana pun dalam rangka merespon perkembangan zaman dan tuntutan akan transformasi sistem kekuasaan negara yang lebih berpihak kepada rakyat semakin kuat, maka formula yang ada sekarang tetap diperlukan perbaikan, guna terwujudnya cita-cita negara demokrasi yang dalam kajian buku ini difokuskan pada bagaimana mewujudkan Pemilu dan pilkada berintegritas.

Saat ini praktik demokrasi masih sebatas formalitas saja, bahkan praktik dalam berdemokrasi masih jauh dari harapan yang semestinya sehingga yang dibutuhkan adalah Pemilu berintegritas. Sebagai pelajaran bahwa era modern dan globalisasi sekarang,

kampanye Pemilu berintegritas tidak hanya di negara-negara yang tengah dilanda kemelut politik dalam dan luar negerinya tetapi juga telah menjadi perhatian negara-negara maju dan berkembang termasuk Amerika Serikat, Jerman, Inggris, Perancis, Kanada, Australia, Filipina, Jepang, Korea Selatan dan lain-lain.

Pemilihan Umum berintegritas menjadi perhatian utama negara-negara demokrasi modern. Hal ini karena hampir di semua negara sudah menggunakan pemilihan umum sebagai instrumen utama yang dianggap paling aman, tertib, dan damai dalam melakukan proses peralihan kekuasaan. Banyak negara di dunia yang telah menggunakan pemilihan umum sebagai metode konstitusional dalam sirkulasi kepemimpinan tetapi dalam praktik proses pemilihan umum hanya diselenggarakan sebatas formalitas. Maka format pemilihan umum yang demokratis berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi diperlukan pengawasan termasuk dengan penindakan berupa sanksi yang berat bagi penyelenggara yang bertindak menyimpang dari sistem yang ada. Inilah yang menjadi titik tekan dalam membangun pemahaman bersama untuk melakukan pembenahan dalam praktik etika politik dalam kehidupan bernegara melalui perubahan paradigma pembagian dan atau pemisahan kekuasaan negara yang lebih baik lagi di masa mendatang.

Persoalan perbaikan kualitas etika berbangsa dalam praktik sudah mengemuka hampir di seluruh

dunia. Negara pertama kali memperkenalkan soal etika ini adalah negara bagian Queensland sejak tahun 1994 yang membuat undang-undang tentang etika untuk pejabat publik. Jadi telah muncul kesadaran untuk mengontrol masalah etika. Oleh sebab itu, perlu kiranya di Indonesia kita terus mempromosikan mengenai kemungkinan-kemungkinan yang muncul untuk membuat regulasi mengenai pembentukan “*ethics infrastructure in public offices*” dalam penyelenggara negara.

Di negara-negara sedang berkembang, sistem-sistem pemerintahan yang dalam bentuk konstitusionalnya sama atau hampir serupa yang dapat menjadi kerangka dari pemerintahan kelompok-kelompok sosial yang amat berbeda yang mengejar tujuan-tujuan yang sama sekali berlawanan; karena itu “... dalam rangka menciptakan stabilitas politik dan penguatan sistem pemerintahan presidensial maka diperlukan kebijakan yang terencana secara terpadu”, dan tidak boleh mencampur-baurkan akibat-akibat yang disebabkan oleh sikap positif dan negatif dari kelompok yang berkuasa terhadap tujuan pembangunan, karena pengaruh bentuk pemerintahan saja.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Richard Lowenthal, “Government in the Developing Countries : Its Functions and Its Form, dalam buku Henry W. Ehrmann (ed), *Democracy in a Changing Society* (Bombay : Vakils, Feffer and Simons Private Ltd., 1963), pp. 199, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Suzy Sudirman, dengan izin Praeger / Colloquim Verlag, dan dibukukan dalam (ed) Miriam Budiardjo, *Pemerintah Di Negara-Negara Berkembang: Fungsi serta Bentuknya* diterbitkan oleh Buku Obor, 1975.

Perkembangan mutakhir misalnya di Amerika Serikat sekarang, dengan mengikuti hasil rekomendasi sidang umum PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) yang memerintahkan agar negara-negara di dunia membentuk infrastruktur etik lalu pada tahun 1978 membentuk kantor etika pemerintahan (*Office of Government Ethics*) dan dalam perkembangan berikutnya pada tahun 1989 mendapat dukungan dari kongres kemudian di tingkatkan dari semula *Office of Personnel Management* hingga menjadi *Office of Government Ethics* (kantor etika pemerintahan). Yang paling menarik, di Amerika Serikat, para senatornya paling takut pada lembaga penegak etika yang berjumlah 5 orang. Yang menjadi perhatian pejabat negara di Amerika Serikat adalah di mana lembaga ini dibentuk dengan wewenangnya dapat menjatuhkan sanksi sekaligus memermalukan pejabat negara yang melanggar etika.

Gambaran di atas dapat dikatakan bahwa bentuk dan jangkauan kekuasaan negara dewasa ini telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. *Power Domains*<sup>7</sup> berubah dinamis dan kompleks melahirkan aktor-aktor yang beraneka ragam bentuknya dan pola hubungannya secara vertikal, horizontal, dan diagonal. Bahkan kehidupan kita sebagai satu

---

<sup>7</sup> Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power*, Yale University Press, New Haven, 1975, hal. 14. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtisar Baru - van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 9-10.

bangsa tidak cukup lagi hanya dilembagakan dalam Organisasi (Kelembagaan) negara melalui organ-organ kelembagaannya di segala lapisan supra-struktur dan infra-struktur kehidupan bernegara, melainkan harus pula tercermin dalam sistem pelebagaan dalam masyarakat madani dan di lingkungan dunia usaha (*market*). Semua bentuk pelebagaan peri kehidupan bersama di bidang politik, ekonomi, dan sosial memerlukan sistem norma yang disepakati bersama dan sekaligus berfungsi sebagai pegangan atau sistem rujukan bersama bagi seluruh warga bangsa.

Baik struktur maupun sistem aturan normatif tersebut terlembagakan dalam pengertian baru tentang institusi negara dalam arti yang luas, persis seperti pengertian klasik yang tidak melihat Organisasi (Kelembagaan) negara dengan pendekatan organisme manusia biasa. Sekarang dalam konteks lingkup pengertian Negara dalam arti luas juga meliputi semua jenis institusi kekuasaan yang hidup dan bergerak dalam dinamika masyarakat madani maupun dalam ranah ekonomi pasar. Jangkauan kekuasaan yang mendominasi kehidupan bersama meluas bukan saja dari negara dalam arti sempit tetapi semua institusi kekuasaan dalam arti yang luas, yaitu institusi politik, ekonomi, dan juga sosial dalam masyarakat madani.

Sistem norma yang dilembagakan dimaksud di atas tidak hanya berisi kaidah hukum (*legal norms*) tetapi juga kaidah-kaidah etika (*ethical norms*) yang



sama-sama sangat penting untuk dijadikan acuan dan pegangan dalam peri kehidupan bersama. Sistem *'rules of law'* dan *'rule of ethics'* itulah yang perlu dituangkan dalam bentuk naskah tertulis yang kita namakan konstitusi sebagai hasil dari kesepakatan tertinggi untuk hidup bersama. Konstitusi yang berisi sistem norma tertinggi untuk dijadikan acuan dan pegangan dalam peri kehidupan bersama, yaitu baik sebagai norma hukum tertinggi (*constitutional law*) maupun sebagai norma etika tertinggi (*constitutional ethics*). Oleh sebab itu, diperlukan konsepsi baru tentang konstitusi sosial, konstitusi ekonomi, dan konstitusi politik. Konstitusi dalam ranah negara disebut Konstitusi Politik, Konstitusi dalam ranah ekonomi dinamakan Konstitusi Ekonomi, dan konstitusi dalam ranah atau pun dalam perspektif masyarakat madani kita namakan Konstitusi Sosial. Yaitu konstitusi sosial yang mengandung sistem norma hukum dan etika sekaligus dengan daya jangkau tidak hanya berkenaan dengan institusi-institusi negara dan pemerintahan (*state/government*) tetapi juga semua institusi dalam masyarakat madani (*civil society*) dan bahkan di lingkungan dunia usaha (*market*) dengan sekaligus mengandung visi dan misi keadilan sosial bagi seluruh rakyat, seluruh warga, atau seluruh anggota.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Dalam bukunya Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, yang diterbitkan LP3ES (2015) dibahas pula mengenai jangkauan kekuasaan negara dalam pengertian trias politica dan Quadru Politica dalam teori dan praktik pada zaman modern sekarang. Quadru Politica adalah gagasan baru dan atau

Dari perspektif sejarah dapat dipahami, sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam mekanisme kepemimpinannya Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR di mana MPR adalah sebuah badan yang dipilih dari Rakyat. Sehingga secara hirarki seharusnya rakyat adalah pemegang kepemimpinan negara melalui mekanisme perwakilan yang dipilih dalam Pemilu.

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang

---

merupakan sebuah teori baru yang dikembangkan oleh ketua DKPP sebagai sikap respon terhadap dinamika konsolidasi demokrasi dan konsolidasi kelembagaan negara dalam rangka mewujudkan kapasitas dan kapabilitas penyelenggara negara yang lebih akuntabel dan profesional di zaman modern sekarang, karena sikap responsif baik setiap individu maupun struktur sosial dalam arti kata institusi negara senantiasa dituntut agar mengikuti arus perkembangan zaman, sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai *ethics* yang terkandung dalam hukum dan konstitusi. *Quadru Politica* Makro dan Mikro dalam konteks transformasi nilai-nilai konstitusi atau dalam terminologi modern disebut sebagai konstitusionalisasi kehidupan sosial dalam masyarakat modern. Hal ini sebagai respon atas kebangkitan konstitusi klasik yang kian menguat.

sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini dapat saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan terjadi tindakan kesewenang-wenangan pada penguasa. Seperti kata-kata Lord Acton (1834-1902) yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis, "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut sudah pasti korupnya). Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Secara struktural sistem politik demokrasi secara ideal adalah demokrasi yang memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antara individu, dengan kelompok. Dengan kata lain, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Diskursus demokrasi di Indonesia tak dapat dipungkiri, telah melewati perjalanan sejarah yang demikian panjang. Berbagai ide dan cara telah coba dilontarkan dan dilakukan guna memenuhi tuntutan demokratisasi di negara kepulauan ini. Usaha untuk memenuhi tuntutan mewujudkan pemerintahan



yang demokratis tersebut misalnya, dapat dilihat dari hadirnya rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni Orde Lama dan Orde Baru. Namun, alih-alih mempunyai suatu pemerintahan yang demokratis, model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim awal pemerintahan Indonesia tersebut malah memunculkan pemerintahan yang otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warga. Hal tersebut akhirnya membuat rakyat Indonesia berusaha melakukan reformasi sistem politik di Indonesia dengan hasil akhirnya menumbangkan rezim Orde Baru.

Namun, hingga kini transisi menuju pemerintahan yang demokratis masih belum dapat menghasilkan pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel. Demokrasi yang terbentuk sejauh ini, meminjam istilah Prof. Dr. Olle Tornquist<sup>9</sup> hanya menghasilkan Demokrasi Kaum Penjahat, yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di masyarakat tidak kunjung berubah dikarenakan

---

<sup>9</sup> Pakar Ilmu Politik dari Universitas Oslo Norwegia, dikutip dari Milis Nasional Indonesia PPI-India, Olle Tornquist mengatakan “di Indonesia demokrasi kehilangan artinya, menjadi sekedar sebuah proyek. Ada duit ya jalan, tidak ada duit ya tidak jalan. Tidak heran bila gerakan demokrasi sekarang ini terlihat mogok. Banyak kegiatan dilakukan, tapi jejak yang ditinggalkan susah dicari”.

adanya kalangan oposisi elit yang menguasai berbagai sektor negara. Selain hal tersebut, kurang memadainya pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat, menyebabkan belum munculnya artikulator-artikulator politik baru yang dapat mempengaruhi sirkulasi elit politik Indonesia. Akibat dari hal tersebut, representasi keberagaman kesadaran politik masyarakat ke dunia publik pun menjadi minim. Demokrasi yang terjadi di Indonesia kini, akhirnya hanya dapat dilihat sebagai demokrasi elitis, di mana kekuasaan terletak pada sirkulasi para elit. Rakyat hanya sebagai pendukung, untuk memilih siapa dari kelompok elit yang sebaiknya memerintah masyarakat. Yang perlu dicatat adalah jangankan sampai kita terjebak dalam demokrasi prosedural saja dan melupakan ketertinggalan masyarakat secara ekonomi maupun sosial yang secara jelas mengancam integrasi bangsa ini.

### **2.3. Pembagian Kekuasaan dalam Teori dan Praktik**

Dalam masyarakat modern, kita membedakan kebiasaan dari hukum, dan diakui pula bahwa kebiasaan dan asas-asas lainnya yang tidak berupa hukum mempengaruhi bidang yang luas dari tingkah-laku manusia. Sebaliknya dalam masyarakat yang sederhana tidak kita jumpai perbedaan yang tajam antara kebiasaan dan hukum. Kode hukum juga khas, yang disertai dengan alat-alat pemaksaan yang khas pula belumlah berkembang. Dalam konteks itu, pemerintah yang



ada tidak dipandang sebagai pembuat aturan-aturan bagi masyarakat, melainkan hanya mengatur urusan-urusan, menyelesaikan pertikaian, dan menjaga adat-istiadat rakyat terhadap pelanggar<sup>10</sup>, yang dianggap mengacaukan sistem kehidupan masyarakat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara.

Masyarakat adalah sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup (atau semi terbuka), di mana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut. Kata “masyarakat” sendiri berakar dari kata dalam bahasa Arab, *musyarak*. Menurut Syaikh Taqyuddin An-Nabhani, sekelompok manusia dapat dikatakan sebagai sebuah masyarakat apabila memiliki pemikiran, perasaan, serta sistem/aturan yang sama. Dengan kesamaan-kesamaan tersebut, manusia kemudian berinteraksi sesama mereka berdasarkan kemaslahatan. Sedangkan Habermas memahami ruang publik sebagai suatu keberagaman atau seperti ia tulis sebuah “jejaring yang sangat kompleks”. Setiap persekutuan dapat membangun sebuah ruang publiknya sendiri. Ruang publik sebagai keanekaragaman keyakinan, orientasi nilai, bentuk-bentuk kepercayaan, dst. Dalam arti ini ruang ini juga kabur karena ditandai dengan persaingan kepentingan. Habermas sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie dalam *Gagasan Konstitusi Sosial* (2015),

<sup>10</sup> Robert M. MacIVER, *The Web of Government*, (terj.), Harun Al Rasjid dan Sutresna Sastradidjaja, *Djaring Pemerintahan*, Yasaguna Jakarta, 1947, hal, 13.

tidak memendamkan harapannya akan peran publik yang kritis. Ia menuliskan demikian :

“Saya akan memperlihatkan kemasukakalan bahwa dalam kondisi tertentu masyarakat warga memperoleh pengaruhnya ke dalam ruang publik, memasukkan opini publiknya ke dalam parlemen (dan lembaga-lembaga peradilan) dan dapat mendesak sistem politik untuk mengubah siklus-siklus kekuasaan yang resmi”.<sup>11</sup>

Sekarang kita kembali pada pandangan Habermas di dalam model deliberatifnya. Di dalam model tersebut seluruh ruang publik politis merupakan bagian dari publik deliberatif. Habermas menyebut ruang publik itu “publik lemah” (*das schwache Publikum*). Bagian lainnya yang dapat kita sebut “publik kuat” (*das starke Publikum*) adalah sistem politik. Demokrasi deliberatif mencoba menjembatani kedua macam publik deliberatif tersebut sedemikian rupa sehingga negara hukum demokratis dapat dimengerti sebagai siklus komunikasi di antara para warga negara atau sebagaimana telah kita sebut sebagai republik penalaran-penalaran (*Republik der begründungen*). Di dalam republik ini semua opini publik yang relevan untuk masyarakat diuji secara publik melalui prosedur diskursif dan dengan cara itu berfungsi baik sebagai kontrol demokratis maupun

---

<sup>11</sup> Faktizität und Geltung., hal.451, sebagaimana dikutip oleh Penerbit Kanisius dalam buku “Demokrasi Deliberatif” tahun terbit 2009.

sebagai faktor-faktor penemuan keputusan politis yang menjawab aspirasi masyarakat.

Dalam pandangan Habermas sebuah politik boleh menyatakan dirinya sebagai deliberatif hanya jika tersedia sebuah prosedur diskursif yang mentransformasikan pengaruh-pengaruh ruang publik –termasuk kekuasaan sosial– menjadi kekuasaan politis yang dihasilkan secara komunikatif. Dengan bantuan teori demokrasi rancangan B.Peters, Habermas memodelkan arus-arus komunikasi yang mengalir dari ruang publik menuju sebuah formasi aspirasi yang diatur sesuai prosedur dalam apa yang disebut “model bendungan” (*Schleusenmodell*).

Menurut model ini, negara hukum demokratis terdiri atas pusat dan pinggiran. Proses penemuan keputusan dapat dilukiskan sebagai arus komunikasi dari pinggiran menuju pusat formasi aspirasi secara diskursif. Sedangkan, pengertian pemerintahan sendiri dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional serta dari segi tugas dan wewenang.<sup>12</sup>Dengan demikian, sistem pemerintahan Indonesia sendiri tentunya terkait erat dengan pengertian sederhana tersebut dalam hubungannya dengan Indonesia sebagai sebuah negara.

---

<sup>12</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit Grasindo, hal.214-216



## 2.4. Sistem Pembagian Kekuasaan di Berbagai Negara

Konsep trias politica model Montesqieu diterapkan di hampir seluruh negara demokrasi di dunia pada zaman sekarang. Konsep sistem pemerintah dan model kekuasaan yang bersifat saling mengimbangi satu sama lain ini berlaku di negara-negara maju dan berkembang. Konsep sistem pemerintahan dengan trias politica ini menekankan pentingnya model sistem politik suatu negara yang demokratis dengan tujuan menciptakan stabilitas politik nasional yang kuat, karena cabang-cabang kekuasaan baik itu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sama-sama saling mengawasi. Konsep trias politica ini pada intinya mencegah terjadinya praktik penyalahgunaan jabatan, dan kekuasaan antara ketiga lembaga negara. Dengan konsep pemisahan kekuasaan, maka diharapkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak terjadi dalam tradisi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Akan tetapi, konsep sistem pemisahan kekuasaan dalam negara demokrasi modern sebagaimana dimaksud, bukan tanpa persoalan, sebaliknya di hampir semua negara yang menerapkan konsep trias politica ini, namun praktik penyalahgunaan wewenang, dan kekuasaan masih saja terus terjadi, termasuk di Indonesia.

Pada intinya, konsep sistem pemisahan kekuasaan dalam negara demokrasi modern yakni bagaimana agar peran negara tidak hanya diberikan kepada suatu



struktur kekuasaan yang bersifat sentralistik, melainkan adanya fungsi-fungsi kekuasaan yang tidak hanya bertujuan untuk saling melakukan kontrol satu sama lain, tetapi lebih dari itu ialah saling menopang dan saling memperkuat guna menciptakan pemerintahan yang kuat.

Sejak pertengahan abad ke-20, dengan pesatnya kemajuan teknologi media komunikasi cetak, peranan pers bebas (*freedom of the press*) yang membuka ruang publik yang semakin bebas juga berkembang pesat. Buku pertama yang menuliskan hal ini, bahkan menjadikannya judul, adalah buku Douglass Cater pada tahun 1959, yaitu "*The Fourth Branch of Government*"<sup>13</sup>. Prinsip kebebasan pers terus berkembang semakin menonjol sebagai salah satu bentuk kebebasan berekspresi yang dianggap paling menentukan wajah demokrasi modern. Bahkan, karena itu, muncul pula doktrin media pers bebas sebagai '*the fourth estate of democracy*'<sup>14</sup>, di samping ketiga cabang kekuasaan konvensional, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan negara yang sejak

---

<sup>13</sup> Douglass Cater, *The Fourth Branch of Government*, Randon House, Houghton Mifflin, 1959.

<sup>14</sup> Herbert Brucker, *Freedom of Information*, New York: Macmillan, 1949, pp. 9-16; Douglass Cater, *The Fourth Branch of Government*, Boston: Houghton Mifflin, 1959; Lucas A. Powe, Jr., *The Fourth Estate and the Constitution: Freedom of the Press in America*, Berkeley: University of California Press, 1991; Lyrissa B. Lidsky and R. George Wright, *Freedom of the Press: A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, CT: Praeger, 2004.

sebelumnya dipahami terdiri atas tiga cabang kekuasaan yang saling terpisah dan saling mengendalikan (*checks and balances*), ditambah pula dengan peranan media pers bebas sebagai cabang kekuasaan keempat dalam sistem demokrasi modern. Kebebasan pers ini semakin memperkuat kebebasan di ruang-ruang publik, sehingga semua pusat-pusat kekuasaan dalam struktur Organisasi (Kelembagaan) negara dapat dikendalikan dari potensi dan kemungkinan disalahgunakan oleh para pejabat pemegang kekuasaan.

Sebenarnya, istilah '*the fourth estate*' yang dikaitkan dengan pers ini pertama kali digunakan oleh Edmund Burk di parlemen Inggris pada tahun 1787 yang menyebut pentingnya peran media pers di samping tiga kekuatan politik lainnya di House of Lords, yaitu *Lords Spiritual (the first estate)*, *Lords Temporal (second estate)*, dan *the Commoners (the thrid estate)*. Hal ini berkaitan dengan prinsip perwakilan rakyat yang terwakili di dalam keanggotaan House Lords. Kelompok pertama adalah '*Lords Spiritual*', yaitu tokoh-tokoh agama dan gereja. Kelompok kedua adalah Lords Temporal, yaitu anggota yang tidak tetap dari golongan bangsawan tetapi bukan tokoh agama. Sedangkan kelompok ketiga adalah perwakilan rakyat biasa atau '*the commoners*' yang kemudian dilembagakan tersendiri menjadi House of Commons. Karena pentingnya peranan media dalam komunikasi publik, oleh Edmund Burk, ketiga cabang perwakilan itu ditambahkan dengan peranan media



pers sebagai *'the fourth estate'* dari fungsi perwakilan rakyat.

Di kemudian hari, istilah ini diadopsi dan digunakan juga di Amerika Serikat, dikaitkan dengan pengertian cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, ditambah yang keempat, yaitu media pers sebagai *'the fourth estate of democracy'*. Namun, sebelum dikaitkan dengan media seperti Edmund Burk di Inggris pada tahun 1787, di Amerika Serikat, istilah "*the fourth branch of government*" ini mula-mula tidak dikaitkan dengan pers, tetapi dengan kekuasaan lembaga-lembaga ekstra yang bersifat campuran antara eksekutif, legislatif, dan semi-yudisial. Istilah ini muncul ke permukaan pertama kali pada tahun 1930-an, ketika banyak kalangan mengkritik kebijakan New Dealnya Franklin Delano Roosevelt (FDR) yang mengakibatkan banyaknya dibentuk komisi-komisi negara yang bersifat independen dan menjalankan fungsi *'self-regulatory'* yang diangkat oleh pemerintah. Selain *'self-regulatory'*, lembaga-lembaga ini juga sebagian berfungsi semi-yudisial yang tidak secara langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Lembaga-lembaga yang bersifat campuran antara fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif inilah yang disebut pada tahun 1930-an sebagai *'the fourth branch of government'*.

Karena itu, di Amerika Serikat sendiri, istilah *'the fourth estate of democracy'* dan *'the fourth branch of government'* semula tidak dikaitkan dengan pers sama

sekali. Istilah ini dikaitkan dengan demokrasi baru muncul sesudah peranan media massa terus meningkat pada awal abad ke-20. Kembali populernya istilah dimulai oleh Herbert Brucker pada tahun 1949 yang menuliskan pemikirannya tentang kebebasan pers dalam bukunya "*Freedom of Information*"<sup>15</sup>. Herbert Brucker adalah editor Hartford Courant dan bukunya ini lah yang dapat dikatakan pertama kali menggunakan istilah '*the fourth estate of democracy*' atau '*the fourth branch of government*' di zaman modern sekarang. Pengertian istilah ini dikaitkan dengan peran media pers sebagai cabang keempat sesudah cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial. Sejak itu, istilah ini semakin sering dipakai sampai kemudian Douglass Cater menulis buku khusus tentang hal ini, yaitu: "*The Fourth Branch of Government*", pada tahun 1959<sup>16</sup>.

Menjelang berakhirnya abad ke-20, pelbagai teori tentang '*civil society*' yang disandingkan dengan negara dan peranan mekanisme pasar semakin berkembang pula secara luas. Karena itu, muncul pula pengertian yang saya sendiri mengistilahkannya dengan '*trias politica* baru', yaitu negara (*state*), masyarakat madani (*civil society*), dan pasar (*market*). Ketiga cabang kekuasaan

---

<sup>15</sup> Dapat dikatakan buku inilah yang pertama menggunakan istilah '*the fourth estate of democracy*' di Amerika Serikat yang dikaitkan dengan pentingnya peranan media pers dalam demokrasi, Herbert Brucker, "*Freedom of Information*", 1949.

<sup>16</sup> Douglass Cater, *The Fourth Branch of Government*, Boston: Houghton Mifflin, 1959.

baru ini semakin disadari menjadi realitas baru di mana-mana di seluruh dunia sebagai ranah kehidupan yang memberikan peran-peran yang diidealkan bersifat seimbang kepada institusi-institusi yang terbentuk dan berperan di masing-masing cabang atau ranah. Organ-organ negara, Organisasi (Kelembagaan)-Organisasi (Kelembagaan) masyarakat madani dan korporasi-korporasi yang bergerak di dunia usaha dipandang sama-sama penting dan memberikan sumbangan yang diidealkan seimbang bagi kemajuan suatu bangsa. Karena itu, peranan pers bebas yang semula disebut sebagai *'the fourth estate of democracy'*<sup>17</sup> bersama dengan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sekarang dapat kita sebut sebagai *'the fourth estate of democracy'* di samping cabang kekuasaan negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dan dunia usaha (*market*).

Inilah yang oleh ketua DKPP Jimly Asshiddiqie sebagaimana dalam bukunya *Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisisasi dan Konstitusionalisasi Dalam Kehidupan Sosial Masyarakat Madani* (2015) dinamakan sebagai *'quadru-politica'* atau *'the four branches of government'* atau

---

<sup>17</sup> Istilah *'the fourth estate'* ini semula digunakan oleh Edmund Burk di parlemen Inggris pada tahun 1787 yang menyebut pentingnya peran media pers di samping tiga kekuatan politik lainnya di *House of Lords*, yaitu *Lords Spiritual (the first estate)*, *Lords Temporal (second estate)*, dan *the Commoners (the thrid estate)*. Di kemudian hari, istilah ini digunakan di Amerika Serikat dikaitkan dengan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, ditambah yang keempat, yaitu media pers sebagai *'the fourth estate of democracy'*.

*'the four estates of democracy'* dalam pengertian yang baru, yaitu negara, masyarakat, dunia usaha, dan media pers bebas yang satu sama lain harus dipandang sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah dan tidak boleh dikelola oleh satu tangan untuk mencegah konflik kepentingan di antara keempatnya. Jika keempat cabang kekuasaan baru atau *'quadru-politica'* baru tersebut tidak terpisah, tetapi berada di dalam genggaman satu tangan, maka niscaya masa depan sistem demokrasi akan mengalami kemacetan dan kembali ke era kekuasaan negara terpusat di satu tangan penguasa. Karena itu, standar-standar demokrasi di tiap-tiap kurun zaman haruslah berbeda-beda ukurannya disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan dan kebutuhan-kebutuhan baru yang muncul dalam dinamika sejarah. Apa yang dulu sudah dianggap demokratis, dengan menggunakan ukuran-ukuran yang sama belum tentu mencukupi untuk tetap dianggap demokratis dengan ukuran-ukuran baru di masa depan.

Di masa kini, umat manusia tidak lagi merasa cukup dengan mempraktikkan demokrasi yang bersifat formalistik dan prosedural. Zaman sekarang menghendaki diterapkannya standar-standar yang lebih tinggi, sehingga demokrasi tidak hanya bersifat formalistik dan prosedural, melainkan harus pula bersifat substansial dan berintegritas. Demokrasi tidak lagi cukup hanya diimbangi oleh tegaknya prinsip *'rule of law'*, tetapi juga harus diimbangi oleh tegak dan



berfungsinya 'rule of ethics' dengan sebaik-baiknya<sup>18</sup>.

Dalam sebuah makalahnya berjudul *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Jimly Asshiddiqie, menekankan, bahwa sekarang di berbagai negara terbentuk berbagai Organisasi (Kelembagaan) atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu belangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu. Bentuk-bentuk Organisasi (Kelembagaan), dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe Organisasi (Kelembagaan), yaitu:<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

<sup>19</sup> Lihat dalam Malakah: Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.



- 1) Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
- 2) Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
- 3) Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
- 4) Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
- 5) Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- 6) Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*.

Ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur (*regulator*), tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga-

baga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

## 2.5. Quadru Politica dalam Praktik Kekuasaan Negara

Dewasa ini pengertian mengenai '*trias politica*' Montesquieu menurut Jimly Asshiddiqie, yang terdiri atas cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif telah mengalami perubahan menjadi '*trias politica*' baru yang terdiri atas cabang kekuasaan negara (*State*), masyarakat (*civil society*), dan pasar (*market*). Hal itu terjadi karena kompleksitas pelebagaan kekuasaan dalam pelbagai ragam organ kelembagaan negara yang selama abad ke-20 dan abad ke-21 telah mengubah polarisasi fungsi-fungsi kekuasaan itu tidak lagi terbagi ke dalam cabang-cabang seperti yang dibayangkan semula oleh Montesquieu, yaitu tercermin dalam fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif semata. Ketiga fungsi ini dewasa ini sudah mengalami percampuran yang sangat dinamis dan tidak berpola. Apalagi dalam hubungan

antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, dinamikanya sangat kompleks dan melahirkan pelbagai model sistem pemerintahan yang terus berkembang, seperti sistem presidensial, sistem parlementer, sistem quasi presidensial, sistem quasi parlementer, ataupun sistem campuran yang berkembang sesuai dengan kebutuhan dan pengalaman praktik di tiap-tiap negara di dunia yang tidak lagi menggambarkan polarisasi fungsi kekuasaan sebagaimana dimaksudkan dulu oleh Montesquieu.

Sekarang, pengertian '*trias politica baru*' yang mencakup pengertian negara, masyarakat, dan dunia usaha tersebut di atas terus berkembang menjadi sesuatu yang tidak terhindarkan. Namun, esensi '*trias politica*' baru dan lama itu tetap sama, yaitu adanya pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di satu tangan, dan konflik kepentingan yang merugikan kepentingan umum. Karena itu, ketiga cabang kekuasaan yang baru itu juga harus bersifat terpisah dan menjamin tidak terjadinya konflik kepentingan antara satu dengan yang lain. Bahkan, oleh karena sejarah umat manusia telah pula memperkenalkan adanya peran baru yang dimainkan oleh media pers bebas dalam peri kehidupan bersama, maka peran pers bebas yang sebelum disebut sebagai '*the fourth estate of democracy*' di samping cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi dapat diteruskan dalam konstelasi pengertian yang

baru, yaitu sebagai *'the fourth estate of new democracy'* di samping kekuasaan negara (*state*), masyarakat madani (*civil society*), dan pasar (*market*). Ini dinamakan sebagai *'quadru-politica'* baru dalam arti makro (*macro quadru-politica*).

Sedangkan pengertian *'trias politica'* dan *'quadru-politica'* dalam arti mikro tetap terkait dengan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, cabang yang keempat bukan lagi media pers bebas, melainkan fungsi penyelenggara pemilihan umum sebagai *'core-business'* sistem demokrasi. Pemilihan umum sebagai sarana penyaluran prinsip kedaulatan rakyat merupakan ciri pokok atau pilar demokrasi yang sesungguhnya. Karena itu, penyelenggara Pemilu harus diposisikan secara tersendiri di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Cabang kekuasaan legislatif diisi oleh para peserta Pemilu. Demikian pula cabang kekuasaan eksekutif dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota yang adalah pula peserta Pemilu. Sedangkan cabang kekuasaan yudikatif adalah cabang kekuasaan yang akan mengadili proses Pemilu oleh Mahkamah Agung dan jajarannya, dan hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi. Karena itu, penyelenggara Pemilu haruslah dilihat sebagai cabang kekuasaan keempat melengkapi pengertian *'quadru-politica'* dalam arti yang mikro, di samping cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pengertian yang lazim.

Hal itulah yang hendak dirintis dan dipelopori oleh DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum (*rule of law*) dan sistem etik (*rule of ethics*) yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang dikembangkan diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Pancasila harus dipahami, bukan hanya sebagai sumber hukum tetapi juga sumber moral dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, kandungan normatif UUD 1945 harus dipahami berisi '*rules of the constitutional law*', dan sekaligus '*rules of the constitutional ethics*' secara bersamaan.

Dalam konteks inilah kiranya dapat dipahami bahwa dalam rangka mewujudkan kapasitas kelembagaan penyelenggara Pemilu maka perlu dibentuk suatu undang-undang yang akan menjadi dasar dalam rangka membangun sistem etika bernegara dengan didukung oleh infrastruktur kelembagaannya yang berfungsi sebagai sistem peradilan etik dalam rangka menjaga kehormatan dan kepercayaan institusi-institusi atau jabatan-jabatan publik di mata masyarakat.

Mengacu pada apa yang pernah digagas ketua DKPP Jimly Asshiddiqie, bahwa bangsa Indonesia ke depan agar tidak hanya menganut *trias politica*, tetapi juga *quadra politica*. Maksudnya selain legislatif, yudikatif, dan eksekutif, ada cabang kekuasaan



keempat yang didorong yaitu penyelenggara Pemilu. Gagasan ini didasari oleh fakta dan realitas objektif di lapangan, di mana adanya kebutuhan untuk lebih memperkuat posisi lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu. Dengan argumen awal legislatif dan eksekutif merupakan peserta Pemilu sehingga penyelenggara Pemilu perlu untuk mengambil jarak. Oleh karena itu, penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) menjadi satu kesatuan yang terintegrasi, harus dipahami dengan benar sebagai cabang kekuasaan keempat. Dengan demikian, diperlukan langkah-langkah teratur dan terencana secara baik untuk mendesain kembali dengan mengisi kelembagaan penyelenggara Pemilu di negara ini dengan sumber daya manusia yang terdiri dari orang-orang negarawan.

## **2.6. Kelembagaan Pemilu Indonesia dalam Mewujudkan *Electoral Integrity***

Di semua negara demokrasi di dunia sudah menggunakan Pemilu sebagai mekanisme peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Karena Pemilu merupakan sebuah pilar demokrasi yang dianggap paling efektif dalam memecahkan masalah peralihan kekuasaan. Lewat Pemilu proses peralihan kekuasaan dijamin lebih aman dan lebih efektif karena dapat mengurangi tingkat kekacauan. Sirkulasi kepemimpinan akan lebih kompetitif dan terbuka. Namun di beberapa negara sebaliknya menunjukkan Pemilu dijadikan

ajang semata-mata memperebutkan kekuasaan dan dengan segala cara para kontestasi Pemilu membuat persaingan tidak sehat dan tujuan Pemilu seringkali dikotori oleh baik penyelenggara maupun peserta Pemilu itu sendiri, sehingga Pemilu berintegritas pun susah didapatkan. Banyak negara-negara yang mengaku sebagai negara demokrasi tetapi dalam tataran praktik, penyelenggaraan Pemilu sekadar dilaksanakan sebatas seremoni bahkan hanya merupakan selebrasi demokrasi. Itulah sebabnya, pada era demokrasi modern sekarang ini, para pemimpin di dunia mulai memikirkan pentingnya Pemilu berintegritas.

Mantan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Kofi A. Annan setelah pensiun, ia mendirikan sebuah lembaga penelitian yang berkonsentrasi pada pengembangan demokrasi berintegritas dan persatuan dan keamanan dunia, dalam sebuah laporannya lewat *The Report of the Global Comission on Elections. Democracy and Security*, yang dipimpinnya sebagaimana dipublikasikan oleh *Annan Foundation and International Institute for Democracy and Electoral Assitance* (International IDEA) pada September 2012 ini mengatakan:

*“Elections are the indispensable root of democracy. They are now almost universal. Since 2000, all countries have held national elections. But to be credible, we need to see high standards before, durring and after votes are cast. Opposition organizations must be free to organize*

*and campaign without fear. There must be a level playing field among candidates. On polling day, voters must feel safe and trust the secrecy and integrity of the ballot. And when the votes have been counted the result must be accepted no matter how disappointed the defeated candidates feel."*

Maksudnya, bahwa Pemilu adalah akar tak terpisahkan dari demokrasi. Saat ini sudah hampir menyeluruh di dunia. Sejak tahun 2000, semua negara telah mengadakan pemilihan umum. Namun, supaya berkredibilitas, kita perlu menerapkan standar yang tinggi, selama dan pasca pemungutan suara. Oposisi harus bebas dalam berkegiatan dan berkampanye tanpa ada rasa takut. Harus ada aturan main di antara para kandidat/calon. Pada hari pemungutan suara, pemilih harus mendapat rasa aman dan percaya terhadap kerahasiaan dan integritas dari surat suara yang dipilih. Dan ketika surat suara telah dihitung hasilnya, maka harus diterima walaupun ada rasa kecewa dari calon yang kalah.

Dengan demikian, sebenarnya bagi Indonesia tidak ada alasan untuk tidak dapat menghasilkan proses dan hasil penyelenggaraan Pemilihan Umum yang tidak hanya demokratis tetapi betul-betul berintegritas. Integritas penyelenggaraan pada semua tahapan Pemilu menjadi hal penting yang harus diperhatikan oleh penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Bawaslu. Kedua lembaga ini memiliki peran dan tanggungjawab strategis



sekaligus jadi harapan rakyat untuk menghasilkan pemimpin-pemimpin bangsa yang memiliki integritas moral yang baik. Dan dengan semangat ini pula Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) dibentuk untuk menjaga kehormatan kedua institusi tersebut. Pemilu berintegritas (*electoral integrity*) di zaman serba modern sekarang tidak hanya menjadi konsentrasi negara-negara maju dan berkembang tetapi sudah menjadi fokus perbaikan kualitas demokrasi negara-negara di dunia. Sistem demokrasi modern yang dianut negara-negara maju dan berkembang melalui masing-masing aktor pemimpin negara dunia sudah mulai mengangkat tema-tema seputar pentingnya Pemilu dan demokrasi yang berintegritas (*democratic electoral processes*).

Integritas penyelenggaraan Pemilu yang secara konseptual dilihat dari perspektif manajemen Organisasi (Kelembagaan) penyelenggara Pemilu yang tertib dan profesional, baik dalam kerangka mengelola dan menjalankan peraturan administrasi Pemilu yang meliputi pengaturan teknis-operasional tahapan dalam bentuk perumusan peraturan internal KPU dan Bawaslu yang sejalan dengan Undang-Undang, menegakkan peraturan tindak pidana Pemilu, maupun terkait dengan pelaksanaan peraturan penegakan kode etik penyelenggara Pemilu. Penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu merupakan bagian substansial dalam membangun kualitas pemahaman dan kesadaran



*ethics* bagi semua penyelenggara Pemilu mengenai pentingnya melaksanakan tugas dan fungsi secara independen. DKPP sebagai lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu dalam menjaga dan mengawal kehormatan Pemilu 2014 mengutamakan penegakan hukum dan etika (*rule of law* dan *rule of ethics*) secara bersamaan. Tidak ada alasan untuk tidak menghasilkan Pemilu berintegritas. Pemilu dapat diselenggarakan sesuai mekanisme apabila penyelenggara Pemilu mau konsisten menjalankan aturan.

Oleh karena itu, yang terpenting sekarang adalah bagaimana mentransformasikan gagasan baru dalam praktik sistem pemisahan kekuasaan dari konsep trias politica ke quadru politica dalam kelembagaan penyelenggara pemilihan umum secara kongkrit itu yang dibutuhkan, tentu dalam rangka memperkuat sistem ketatanegaraan kita pasca reformasi. Kita sudah mulai menggagas dan sekaligus mempraktikkan ide tentang Peradilan etik. DKPP dirancang dan konstruksikan sebagai lembaga Pengadilan Etika pertama di Indonesia, dan bahkan di dunia. Ide ini meski dalam praktik masih dianggap sebagian kalangan kontroversial, tetapi yang paling mendasar untuk dilakukan ialah bagaimana agar kita secara terus-menerus mengkampanyekannya, atau mensosialisasikan untuk meyakinkan pelbagai pihak yang memiliki pengaruh dan mempunyai legitimasi Kewenangan negara tentang pentingnya '*constitutional ethics*' di samping '*constitutional law*', dan pentingnya

*'rule of ethics'* untuk melengkapi kekurangan *'rule of law'*. *'Rule of law'* mencakup pengertian *'code of law'* dan *'court of law'*, sedangkan dalam *'rule of ethics'*, pengertian tentang *'code of ethics'* juga harus dilengkapi dengan *'court of ethics'*. Gagasan ini secara lebih terperinci dapat kita temukan dalam buku yang ditulis oleh ketua DKPP Jimly Asshiddiqie dengan judul: *"Gagasan Konstitusi Sosial"* (2014), dan buku *"Peradilan Etik dan Etika Konstitusi"* (2013).



**BAB III**

**LEMBAGA  
PENYELENGGARA  
PEMILU  
DI BERBAGAI  
NEGARA**





# BAB III

## LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU DI BERBAGAI NEGARA

**B**erdasarkan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia 1944 dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik 1966. International Parliamentary Union dan IDEA International merumuskan sejumlah standar internasional kelembagaan penyelenggara pemilu yang diakui oleh masyarakat internasional guna menjamin independensi lembaga dan penyelenggara pemilu<sup>1</sup>

Masalah-masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilu, sebagaimana dirumuskan IDEA, antara lain:

---

<sup>1</sup> Diolah dari artikel tentang “Standar Internasional Kelembagaan Penyelenggara Pemilu”, [www.rumahpemilu.org](http://www.rumahpemilu.org), 28/10/15

*Pertama*, soal struktur (organisasi/kelembagaan) di mana Undang-undang pemilu harus menetapkan lembaga penyelenggara di tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggungjawab eksklusif terhadap lembaga yang lebih rendah.

*Kedua*, tentang wewenang dan Tanggung Jawab lembaga penyelenggara pemilu di setiap tingkatan.

*Ketiga*, masalah sumber daya manusia (komposisi dan kualifikasi).

Undang-undang penyelenggara pemilu perlu menentukan batas minimal dan maksimal seseorang bisa menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu, di samping hal lain, seperti terkait ketentuan umum yang mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggara pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum dan lain-lain.

*Keempat*, berkaitan dengan masa jabatan: ini terkait dengan keberadaan lembaga penyelenggara pemilu sebagai lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Untuk ini, Undang-undang diharapkan dapat mengatur bahwa masa jabatan anggota bersifat bergilir untuk menjamin kontinuitas pekerjaan. Juga harus dirinci dasar dan proses pencopotan anggota untuk melindungi anggota dari pencopotan yang sewenang-wenang dan untuk memberikan kekebalan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugasnya. Selain



itu, Undang-undang juga perlu memperjelas hak setiap anggota lembaga penyelenggara, termasuk hak menerima pemberitahuan rapat, hak mengakses semua dokumen pemilu, dan hak mendapatkan gaji yang layak.

*Kelima*, soal pembiayaan, yaitu terkait kepastian tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggara pemilu.

*Keenam*, terkait tugas dan wewenang lembaga penyelenggara pemilu dalam hal; keterampilan/kecakapan pejabat dan staf dalam menyelenggarakan pemilu, sosialisasi kepada masyarakat pemilih, pendidikan bagi pemilih, dan lain-lain.

Hal lain, dalam kegiatan pemilu, lembaga penyelenggara pemilu dituntut agar pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*). Beberapa unsur atau asas yang ditekankan untuk dipatuhi bagi lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil adalah:

- 1) Independensi dan Ketidakperpihakan,
- 2) Efisiensi dan Efektivitas,
- 3) Profesionalisme,
- 4) Keputusan Tidak Berpihak dan Cepat,
- 5) Transparan




Bab ini akan membahas seperti apa penyelenggara-penyelenggara Pemilu di dunia. Apakah Negara-negara di dunia telah mempraktikkan pemilu sesuai standar internasional? Bagaimana penerapan prinsip-prinsip dasar bagi pembentukan lembaga penyelenggara pemilu atau komisi nasional pemilu di setiap negara dikaitkan dengan perkembangan historis dan dinamika sosial politik negara yang bersangkutan.

Pembahasan akan diklasifikasikan berdasarkan sistem pemerintahan yang dianut oleh tiap-tiap negara. Ada tiga klasifikasi yang disajikan dalam bab ini, yaitu;

- 1) Lembaga Penyelenggara Pemilu pada Sistem Pemerintahan Presidensial,
- 2) Lembaga Penyelenggara Pemilu pada Sistem Pemerintahan Semipresidensial, dan
- 3) Lembaga Penyelenggara Pemilu pada Sistem Pemerintahan Parlementer.

Terkait sistematika penulisan, setidaknya ada empat hal yang akan disampaikan:

- 1) Tentang Organisasi (Kelembagaan), apakah independen atau tidak independen. Apakah lembaga tersebut merupakan satu-satunya lembaga yang paling berhak menyelenggarakan Pemilu atau ada lembaga lain yang secara tugas pokok dan fungsinya sama-sama berhubungan dengan kePemiluan.

- 
- 2) Terkait sumber daya manusia (SDM) yang duduk di lembaga tersebut. Bagaimana pola rekrutmen dan komposisi elemen masyarakat yang menerima mandat.
  - 3) Soal Kewenangan lembaga. Di sini akan dilihat sampai sejauhmana lembaga tersebut memiliki kewenangan.
  - 4) Masalah tata kerja dan tata laksana (business process), yaitu soal aturan (regulasi) yang di dalamnya menyangkut periodisasi, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemilu di tiap-tiap Negara.

### **3.1. Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Dalam sistem ini, Presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> C. F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, diterjemahkan dari *Modern Political Constitution: An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dengan Nusa Media, hal . 146

Akar sejarah sistem pemerintahan presidensial bermula dari lahirnya Negara Amerika Serikat, sebuah negara bekas Koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat dan terlepas dari Kerajaan Inggris. Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim menyatakan bahwa:

“Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem check and balances”<sup>3</sup>

Setelah kemunculannya di Amerika Serikat, sistem pemerintahan presidensial kemudian muncul di beberapa negara di belahan dunia, antara lain Perancis di Eropa dan Filipina di Asia. Di Perancis, jabatan presiden muncul setelah Revolusi Perancis (14 Juli 1789) pada awal terbentuknya Republik Kedua (1848-1851) dengan Louis Napoleon sebagai Presiden. Sedangkan di Benua Asia, pemerintahan Republik

---

<sup>3</sup> Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet. 5, Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1983, hlm. 177

yang dipimpin oleh seorang Presiden dicangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada 1935. Peristiwa itu terjadi setelah Filipina mendapat kemerdekaan terbatas dalam bentuk *commonwealth of the philippines* dari Amerika Serikat.<sup>4</sup>

Sebagai salah satu alternatif pilihan sistem pemerintahan, ilmuwan politik dan pemerintahan memiliki pendapat yang tidak seragam mengenai tingkat efektivitas dan kualitas sistem presidensial dalam mendukung kinerja suatu pemerintahan. Mereka yang mendukung dan meyakini sistem presidensial sebagai pilihan terbaik berpendapat bahwa sistem presidensial mempunyai sejumlah keunggulan antara lain: (a) adanya mandat langsung, (b) terdapat pembagian kekuasaan, (c) kecepatan dan kemantapan, dan (d) jaminan stabilitas.<sup>5</sup>

Sistem presidensial memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memberikan mandatnya secara langsung kepada seseorang yang dikehendaki untuk memimpin pemerintahan sebagai presiden. Pemberian mandat secara langsung ini merupakan modal dasar bagi presiden terpilih untuk mengelola dan menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan misinya. Mandat rakyat yang diberikan secara langsung ini mempunyai bobot legitimasi kekuasaan yang jauh lebih

<sup>4</sup> *ibid*

<sup>5</sup> Ilona Mária Szilágyi, *Presidential versus Parliamentary Systems*, *Jurnal Academic and Applied Research in Military Science (AARMS)* Vol. 2 Tahun 2009, hlm. 309

besar daripada mandat yang diperoleh secara langsung melalui mekanisme perwakilan.

Mandat langsung pada kesempatan yang lain dapat membantu terciptanya pembagian kekuasaan secara tegas, khususnya antara cabang kekuasaan eksekutif dengan legislatif. Pada beberapa kasus, kehendak rakyat yang tersalurkan melalui Pemilu kadangkala berbeda dengan keinginan wakil mereka yang duduk di lembaga perwakilan. Dalam kondisi demikian, mandat rakyat yang diperoleh presiden terpilih secara langsung memungkinkan presiden terpilih untuk dengan penuh percaya diri mengambil keputusan yang berbeda dari keinginan para wakil rakyat di parlemen.

Kepercayaan diri tersebut penting bagi presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan untuk dapat mengambil keputusan secara cepat dan mantap, terutama ketika berada dalam situasi krisis yang menuntut diambilnya keputusan secara segera. Sistem presidensial memberikan peluang bagi presiden untuk mengambil keputusan strategis tanpa harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari parlemen.

Para pendukung sistem presidensial juga meyakini bahwa sistem ini lebih dapat menjamin terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan. Pemilihan yang dilakukan secara terpisah antara pemilihan eksekutif dengan legislatif, dan adanya periodisasi masa jabatan yang jelas dan tetap, memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden atas menteri-menterinya, bahkan atas



para pembuat peraturan perundang-undangan yang ada di parlemen. Mandat langsung yang diperoleh presiden dari rakyatnya merupakan bukti nyata akan besar dan kuatnya otoritas yang dimiliki presiden terpilih.

Berbeda dengan para pendukung sistem presidensial, para pengkritik sistem ini juga mempunyai sejumlah alasan mengapa sistem presidensial dalam situasi tertentu tidak menjadi pilihan utama. Salah satu ilmuwan yakni Juan Linz<sup>6</sup> mengemukakan bahwa berdasarkan penelitiannya, sistem presidensial memiliki dua kelemahan: pertama, sistem presidensial tidak memiliki mekanisme yang dapat menjamin bahwa parlemen dapat memberhentikan penguasa eksekutif dengan segera dan sewaktu-waktu manakala terjadi situasi krisis. Kedua, dalam situasi di mana mandat populer yang dimiliki eksekutif tidak sejalan dengan kehendak parlemen, sistem presidensial selalu menyediakan insentif dan pemantik bagi terciptanya ketegangan dan konflik politik antara eksekutif dengan legislatif.<sup>7</sup> Kondisi terakhir ini dialami Indonesia yakni pada awal periode pertama masa jabatan presiden dan

---

<sup>6</sup> Juan Linz adalah ilmuwan perbandingan politik. Dalam artikelnya yang fenomenal, *The Peril of Presidentialism*, Linz menyebutkan bahwa sistem pemerintahan presidensialisme lebih beresiko dibandingkan system parlementer, diulas dari buku "Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia", Formaci, Jakarta.

<sup>7</sup> John M. Carey, *Presidential vs Parliamentary Government*, dalam *Handbook of New Institutional Economics*, Menard and M.M. Shirley (eds), 2005, Springer, Printed in Netherland, hlm. 94

wakil presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla. Meskipun Jokowi-Jusuf Kalla berhasil memenangkan dukungan populer rakyat melalui pemilihan langsung, kekuatan pendukungnya tidak mampu menguasai mayoritas kursi parlemen. Akibatnya, dalam beberapa peristiwa, eksekutif terlibat ketegangan, misalnya dalam proses pencalonan Kapolri, dengan legislatif.

Di samping itu, penerapan sistem pemilihan penguasa eksekutif secara langsung oleh rakyat turut menambah problematisnya hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Pemilihan langsung memungkinkan “orang luar” (outsiders) atau “orang baru” (newcomers) yang tidak memiliki pengalaman dalam pemerintahan namun populer untuk dapat menduduki jabatan politik. Kondisi tersebut tidak akan banyak menimbulkan masalah manakala terjadi pada pemilihan anggota parlemen karena kinerja parlemen lebih banyak mewakili gambaran kebijakan kolektif baik kelembagaan parlemen maupun kelembagaan partai. Berbeda halnya jika situasi serupa terjadi pada pemilihan presiden. Sosok yang tidak berpengalaman dalam pemerintahan tetapi kemudian terpilih atas dasar popularitas hampir dapat dipastikan akan menghadapi kendala dalam berhubungan dengan parlemen. Dalam situasi yang demikian, menurut Linz, sistem presidensial tidak mampu menjamin bahwa presiden terpilih akan mampu bertahan sampai selesai masa jabatannya, terutama manakala ia tak mampu menguasai kekuatan



mayoritas di parlemen.<sup>8</sup>

Sejalan dengan Juan Linz, Scott Mainwaring dalam kesimpulan hasil penelitiannya juga menyatakan bahwa sistem pemerintahan persidensial dalam suatu sistem Pemilu yang multipartai cenderung lebih rentan dan labil daripada yang berada dalam sistem Pemilu dua partai. Bangunan koalisi dalam sistem presidensial, menurut Mainwaring, lebih problematik dibanding dalam sistem parlementer, khususnya yang berkenaan dengan cara kekuasaan eksekutif dibentuk dan dipertahankan. Sistem presidensial tidak memberikan jaminan bahwa presiden pasti memiliki dan dapat mengendalikan serta menguasai kekuatan mayoritas di parlemen<sup>9</sup>. Akibatnya, selalu ada potensi konflik yang dapat muncul setiap saat dan mengancam keberlangsungan pemerintahan. Meskipun demikian, dalam suatu sistem Pemilu dua partai, Mainwaring tetap memiliki pandangan positif dan sikap optimis akan efektivitasnya. Optimisme tersebut didasarkan atas adanya fakta bahwa sistem Pemilu dua partai memberikan peluang bagi kekuatan politik yang bertarung untuk menguasai kursi mayoritas di parlemen dan hanya menyediakan dua pilihan alternatif baik atas dasar ideologi maupun kepentingan politik pragmatis.

Di tengah perbedaan sikap mengenai efektivitas

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, Working Paper #144, September 1990, diunduh melalui <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>, pukul 09.09 WIB



dan keunggulan sistem pemerintahan presidensial, beberapa ilmuwan politik, hukum, dan pemerintahan berhasil menyusun sejumlah ciri yang membedakan sistem pemerintahan presidensial dari sistem pemerintahan lainnya. Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup> memberikan sejumlah prinsip pokok yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yakni:

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: PT BIP (Kelompok Gramedia), 2007, hlm. 136

supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi

- 8) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Melengkapi apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan<sup>11</sup> menjelaskan sejumlah ciri pokok sistem pemerintahan presidensial murni dengan merujuk pada sistem presidensial yang berlaku di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
- 2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
- 3) Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (congress), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh congress;
- 4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongress dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (electoral

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: UII Press, 2006, hlm. 49-50

college);

- 5) Presiden memegang jabatan tetap (fixed), dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut;
- 6) Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui impeachment karena alasan tersangkut treason, bribery, or other high crime and misdemeanors (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

Dengan sudut pandang dan bahasa yang berbeda, Saldi Isra<sup>12</sup> menguraikan sejumlah karakteristik yang menandai sistem pemerintahan presidensial, yakni:

- 1) Presiden memegang fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk dibedakan secara jelas, presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.
- 2) Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet;

---

<sup>12</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hlm. 40-42

- 3) Hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif;
- 4) Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif;
- 5) Sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip clear cut separation of powers antara pemegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dengan konsekuensi bahwa antara legislatif dan eksekutif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara presiden dengan legislatif.

Sub bab berikutnya disajikan tentang Penyelenggara Pemilu di Negara-negara penganut sistem presidensial yang meliputi; *Pertama*, soal Organisasi (Kelembagaan). *Kedua*, terkait sumber daya manusia (SDM) dan pola rekrutmen. *Ketiga*, soal kewenangan. *Keempat*, terkait tata kerja dan tata laksana (business process); yakni bagaimana pemilu di masing-masing negara dijalankan.

Adapun Negara-negara penganut sistem presidensial antara lain:

- 1) Kenya,

- 2) Amerika Serikat,
- 3) Bolivia,
- 4) Iran,
- 5) Afrika Selatan,
- 6) Filipina,
- 7) Brasil,
- 8) Argentina.



## 1) Kenya

Komisi Pemilihan Umum di Kenya bernama Independent Electoral and Boundaries Commission (IEBC), dibentuk pada 9 November 2011 berdasarkan Undang-Undang Dasar Kenya Tahun 2010. Saat ini KPU Kenya beralamat di Lantai 6 Anniversary Towers, University Way, Nairobi. Kiprahnya dapat ditelusuri dalam situs resminya yakni [www.iebc.or.ke](http://www.iebc.or.ke).

KPU Kenya mempunyai visi 'Menjadi penyelenggara Pemilu yang kredibel dan independen serta berkomitmen untuk memperkuat demokrasi di Kenya'. Untuk mewujudkan visinya tersebut, KPU Kenya telah menetapkan misi Organisasi (Kelembagaan), yaitu 'Menyelenggarakan Pemilu secara bebas dan adil dan melembagakan proses elektoral berkelanjutan.

Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Kenya berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 8 (delapan) Anggota. Komisioner ditunjuk oleh Presiden dengan persetujuan parlemen. Masa kerja komisioner adalah 6 (enam) tahun. Komisioner IEBC tidak boleh menjadi bagian dari partai politik. Dengan kata lain, mereka harus berasal dari unsur independen yang tidak mempunyai keterkaitan langsung atau memiliki keanggotaan dalam partai politik.

KPU Kenya bertugas menyelenggarakan dan mengawasi referendum dan seluruh bentuk Pemilu

sebagaimana yang diatur dan diamanatkan oleh Konstitusi, khususnya dalam hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pendaftaran pemilih dan pemutakhiran data pemilih;
- 2) Penentuan daerah pemilihan;
- 3) Regulasi mengenai proses partai politik;
- 4) Penyelesaian sengketa Pemilu;
- 5) Pendaftaran peserta Pemilu;
- 6) Pendidikan pemilih;
- 7) Fasilitasi pemantauan, pengawasan, dan evaluasi Pemilu;
- 8) Peraturan mengenai pembiayaan politik baik oleh kandidat maupun partai politik dalam semua jenis Pemilu;
- 9) Penyusunan dan implementasi kode perilaku kandidat dan partai politik;
- 10) Pengawasan kepatuhan partai politik terhadap peraturan perundang-undangan dalam hal pendaftaran kandidat.

Nilai dasar atau asas penyelenggaraan Pemilu di Kenya, yaitu:

- 1) Independensi
- 2) Kerja tim
- 3) Inovasi



- 4) Professionalitas
- 5) Integritas
- 6) Akuntabilitas
- 7) Kepastian hukum





## 2) Amerika Serikat

Penyelenggaraan Pemilu di AS dilaksanakan oleh sebuah komisi yakni Komisi Pemilihan Federal (Federal Election Commission/FEC). FEC dibentuk pada tahun 1975 oleh Kongres. Kongres membentuk Komisi Pemilihan Federal (FEC) untuk mengelola dan menegakkan Undang Undang Federal Kampanye Pemilu (FeCa) yakni undang-undang yang mengatur pembiayaan Pemilu federal<sup>13</sup>.

FEC terdiri dari Enam Komisioner. Dari enam komisioner, tiga di antaranya tidak boleh dari partai politik yang sama. Komisioner diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Senat.

Komisioner FEC bekerja penuh waktu dan bertanggung jawab untuk mengelola dan menegakkan Undang Undang Kampanye Pemilu Federal. Mereka bertemu dalam sesi tertutup untuk membahas hal-hal seperti penegakan hukum tetapi tetap bersifat rahasia merumuskan kebijakan pada publik. Selain itu juga memberikan suara pada masalah hukum dan administrasi penyelenggaraan Pemilu<sup>14</sup>.

Tugas FEC yang merupakan badan pengawas independen adalah mengungkapkan informasi dana-

---

<sup>13</sup> <http://www.fec.gov/info/mission.shtml> diakses pada tanggal 24 Oktober 2015.

<sup>14</sup> Ibid

dana kampanye, menegakkan ketentuan-ketentuan hukum seperti batas dan larangan dalam hal menyumbang pada kandidat dan untuk mengawasi dana-dana publik dalam pemilihan Presiden<sup>15</sup>.

Pemilihan Umum (Pemilu) Amerika Serikat diselenggarakan setiap dua tahun sekali pada bulan November tahun genap. Pemilu selalu jatuh pada hari Selasa yang jatuh setelah Senin pertama pada bulan tersebut. Walaupun diselenggarakan setiap 2 tahun sekali, hanya setiap 2 Pemilu atau 4 tahun sekali jabatan Presiden AS diperebutkan dan Pemilu yang inilah yang umumnya menarik perhatian dunia, contohnya Pemilu AS tahun 2000 dan Pemilu AS tahun 2004. Sedangkan Pemilu AS tahun 2002 yang tidak memperebutkan jabatan Presiden, tidak banyak menyita perhatian dunia luar. Pemilu seperti ini disebut juga Pemilu paruh waktu (midterm election) atau umum disebut Pemilu sela karena terjadinya persis pada separuh masa jabatan Presiden yang sedang berkuasa. Hasil Pemilu itu dapat diinterpretasikan sebagai evaluasi, dukungan ataupun penolakan rakyat atas kebijakan-kebijakan Presiden<sup>16</sup>.

Setiap empat tahun, Pemilu untuk presiden AS digelar pada Selasa pertama setelah Senin pertama bulan November. Berikut adalah tahapan Pemilu

---

<sup>15</sup> <http://www.fec.gov/info/mission.shtml> diakses pada tanggal 24 Oktober 2015

<sup>16</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_di\\_Amerika\\_Serikat](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Amerika_Serikat) diakses pada tanggal 24 Oktober 2015.

presiden Amerika Serikat<sup>17</sup>:

- 1) Negara-negara bagian melakukan pemilihan pendahuluan atau kaukus untuk menentukan calon-calon dari partai yang akan mengikuti konvensi nasional.
- 2) Konvensi nasional, suatu ajang di mana calon-calon partai hasil kaukus akan diseleksi dan salah satunya kemudian ditetapkan sebagai kandidat presiden.
- 3) Kampanye dan Pemilu. Calon dari setiap partai akan berkampanye ke seluruh negara bagian untuk memenangkan suara pemilih dalam Pemilu bulan November.
- 4) Electoral college. Kandidat presiden yang mendapat popular vote pada Pemilu bulan November tidak otomatis memenangkan Pemilu. Konstitusi AS mensyaratkan dilakukannya proses Electoral college, suatu sistem di mana setiap negara bagian menentukan elector (sekelompok orang yang terpilih) untuk memilih presiden dan wakilnya setelah pemilihan popular vote dilakukan. Electoral college dilakukan pada bulan Desember di hari Senin pertama setelah hari Rabu minggu kedua.

Bagi rakyat AS, pemilihan anggota Kongres sama penting dan kompetitifnya seperti pemilihan presiden. Ini karena peranan penting yang Kongres mainkan dalam membuat undang-undang. Kongres secara hukum dan politik bersifat independen dari keinginan

<sup>17</sup> Ibid

Presiden. Pada masa lalu, pemilihan Kongres cenderung menjadi terpusat ke partai, di mana banyak pemilih yang loyal kepada satu partai politik dan cenderung memilih anggota Kongres dari partai yang bersangkutan. Namun sejak 1960an, pemilihan anggota Kongres semakin berpusat kepada si calon. Pertumbuhan media dan internet, pentingnya penggalangan dana kampanye yang agresif, jajak pendapat yang konstan dan aspek-aspek kampanye modern lainnya telah membuat pemilih lebih cenderung memberi bobot kepada kekuatan dan kelemahan calon sebagai individu, bukan sebagai anggota partai tertentu<sup>18</sup>.

Kongres terdiri atas dua badan yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat. Anggota dari masing-masing badan dipilih dengan cara berbeda. DPR dimaksudkan untuk menjadi badan yang paling dekat dengan rakyat, dipilih dari distrik yang relatif kecil dengan pemilihan yang lebih sering (dua tahun sekali). Setiap negara bagian dijamin akan mendapat satu kursi di DPR. Negara bagian yang jumlah penduduknya besar, akan memperoleh lebih banyak kursi di DPR. Senat dibentuk untuk mencerminkan kepentingan negara bagian. Tiap negara bagian, tanpa mengindahkan jumlah penduduknya, akan diwakili oleh dua senator. Dengan demikian negara-negara bagian kecil mempunyai pengaruh yang sama besarnya di Senat seperti halnya negara-negara bagian besar<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid

### 3) Bolivia

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Bolivia Tahun 2009, penyelenggaraan Pemilu di Bolivia pada tingkat nasional dilakukan oleh suatu Pengadilan Agung Pemilu yang dinamakan Tribunal Supremo Electoral.

Berdasarkan ketentuan Pasal 206 UUD Bolivia Tahun 2009 dinyatakan bahwa keanggotaan Pengadilan Agung Pemilu berjumlah 7 (tujuh) orang, 6 (enam) Di antaranya dipilih oleh parlemen dan sekurang-kurangnya disetujui oleh 2/3 anggota parlemen yang hadir pada saat pemilihan, sedangkan 1 (satu) lainnya ditunjuk oleh Presiden. Di dalam ketentuan konstitusi juga diatur bahwa 2 (dua) dari 6 (enam) yang ditunjuk parlemen tersebut harus berasal dari unsur penduduk asli wilayah pedesaan (rural native indigenous origin).

Anggota Pengadilan Agung Pemilu bertugas untuk masa jabatan 6 (enam) tahun dan setelahnya tidak dapat dipilih kembali. Sebelum dipilih oleh parlemen atau ditunjuk oleh presiden, calon anggota Pengadilan Agung Pemilu harus melewati tahapan uji publik untuk memastikan kelayakan dan kepantasannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 207 UUD Bolivia Tahun 2009, anggota Pengadilan Agung Pemilu harus memenuhi persyaratan, yaitu berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh)

tahun pada saat mendaftar, dan memiliki kemampuan akademis yang cukup.

Dalam menjalankan tugasnya, Pengadilan Agung Pemilu dibantu oleh lembaga semacam Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk melakukan pendataan dan pemutakhiran data pemilih, sedangkan untuk fungsi pengawasan transparansi keuangan partai politik dan Organisasi (Kelembagaan) politik, Pengadilan Agung Pemilu dibantu oleh Unit Teknis Pengawasan yang dinamakan Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Pengadilan Agung Pemilu memiliki tugas antara lain :

- 1) Melaksanakan seluruh tahapan Pemilu dan mengumumkan hasil.
- 2) Memastikan bahwa proses pemungutan suara dilakukan secara efektif dan sejalan dengan ketentuan konstitusi.
- 3) Melaksanakan pendaftaran pemilih dan pemutakhiran data pemilih.



## 4) Iran

Berdasarkan Laporan National Democratic Institute (NDI) mengenai Pemilu Iran tahun 2013 disebutkan bahwa konstitusi Iran tidak mengatur secara spesifik mengenai lembaga mana yang memiliki tugas khusus untuk menyelenggarakan Pemilu. Namun, pasca amandemen undang-undang tentang pemilihan Presiden pada 2013 terdapat lembaga yang dinamakan Badan Pelaksana Pemilu Pusat (Central Executive Election Board) yang dibentuk 5 (lima) bulan sebelum masa jabatan presiden berakhir yang memiliki Kewenangan langsung untuk menyelenggarakan Pemilu.

Selain Badan Pelaksana Pemilu Pusat, ada juga Dewan Pengawal (The Guardian Council) yang dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum dibekali Kewenangan pengawasan persiapan dan pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Keanggotaan Badan Pelaksana Pemilu Pusat terdiri atas Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua, Jaksa Agung, Menteri Intelijen, 1 (satu) wakil dari parlemen (majelis) sebagai anggota pengamat yang tidak memiliki hak suara, dan 7 (tujuh) orang tokoh masyarakat yang dipilih oleh parlemen dan disetujui oleh Dewan Pengawal (The Guardian Council). Keanggotaan Dewan Pengawal itu sendiri berjumlah 12 (dua belas) orang,

terdiri atas 6 (enam) ahli hukum agama dan 6 (enam) ahli hukum konstitusi.

Tanggal pelaksanaan Pemilu ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Dewan Pengawal. Manakala Mendagri telah menentukan tanggal pelaksanaan Pemilu, gubernur kemudian membentuk suatu badan yang bertugas menyelenggarakan tahapan Pemilu. Badan dimaksud terdiri atas perwakilan kementerian dalam negeri, kepala pengadilan tingkat provinsi, kepala kejaksaan tingkat provinsi, dan 9 (sembilan) tokoh masyarakat. Badan ini berwenang menentukan jumlah dan lokasi pendaftaran peserta Pemilu beserta jumlah dan lokasi Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Dewan Pengawal (The Guardian Council) bertugas mengawal proses politik agar tidak menyimpang dari konstitusi Republik Islam Iran dan tidak bertentangan dengan syariah. Dewan ini menjalankan 2 (dua) fungsi, yaitu: (1) memastikan seluruh aturan, termasuk aturan mengenai Pemilu, sejalan dengan syariah; dan (2) mengawasi seluruh tahapan Pemilu.

Menteri Dalam Negeri bertugas menyiapkan dan mengelola logistik Pemilu, termasuk menentukan tanggal penyelenggaraan Pemilu dengan persetujuan Dewan Pengawal. Dewan Pengawal dapat melakukan intervensi untuk membatalkan atau menghentikan seluruh tahapan Pemilu yang sedang berjalan manakala proses persiapan dan pelaksanaan tahapan Pemilu dinilai bermasalah atau bertentangan dengan syariah.



## 5) Afrika Selatan

Institusi yang bertanggung jawab menyelenggarakan Pemilu di Afrika Selatan dilakukan oleh Komisi Pemilihan Independen (Independent Electoral Commission/IEC).

Komisi Pemilihan Independen/IEC adalah sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan Bab Sembilan Konstitusi Afrika Selatan. Meskipun didanai dari kas negara, IEC adalah lembaga independen dari intervensi pemerintah. Lembaga ini bertanggung jawab kepada parlemen. IEC adalah lembaga yang bersifat permanen. Sejarah berdirinya IEC diawali dengan adanya Komisi Pemilihan Sementara pada tahun 1993. Komisi Pemilihan Sementara ini lahir pasca era Apartheid dan menjadi tonggak awal pemilihan yang antirasialis. Komisi Pemilihan Sementara pertama kali menggelar Pemilu untuk memilih wakil legislatif nasional dan provinsi, yang diselenggarakan pada 26-29 April 1994.

Baru setelah itu, lahirlah Komisi Pemilihan yang bersifat permanen, yaitu Komisi Pemilihan Independen (Independent Electoral Commission/IEC). IEC berdiri pada 17 Oktober 1996. Sejak itu IEC telah berhasil mengadakan Pemilu nasional dan Pemilu provinsi. Dari mulai IEC berdiri sampai sekarang, Afrika Selatan telah menjalankan Pemilu nasional sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014, serta tiga Pemilu Daerah pada tahun 2000, 2006, dan 2011.



Komisioner IEC berjumlah lima orang, terdiri atas satu ketua, satu wakil ketua, dan tiga anggota. Kelimanya ditunjuk langsung oleh Presiden.

Tanggung jawab utama IEC adalah untuk menyelenggarakan Pemilu yang teratur, bebas, dan adil di semua tingkat, dari pemerintahan tingkat nasional, provinsi, dan daerah.

IEC bertanggung jawab penuh untuk tahap persiapan Pemilu seperti penyusunan daftar pemilih, menerima pendaftaran calon, dan mengurus logistik. Pada tahap penyelenggaraan Pemilu, IEC bertanggung jawab dalam pemungutan suara, penghitungan, rekapitulasi, dan penetapan pemenang Pemilu.

Pemilu di Afrika Selatan diselenggarakan dalam lima tahun sekali untuk memilih calon-calon anggota legislatif dari pusat sampai daerah dan juga untuk memilih kepala daerah.



## 6) Filipina

Komisi Pemilihan Umum Filipina disingkat COMELEC (Commission on Elections) adalah salah satu dari tiga komisi konstitusi Filipina. Di bawah Konstitusi, Comelec bersifat independen dari badan eksekutif, legislatif dan Yudisikatif Pemerintah Filipina. Comelec terbentuk pada tahun 1940 pasca amandemen Konstitusi Filipina tahun 1935. Sebelum Comelec didirikan, pelaksanaan dan pengawasan Pemilu dilakukan oleh The Secretary of inferior atau Menteri Dalam Negeri. Namun, karena ada kekhawatiran atas sikap partisan Menteri Dalam Negeri untuk mengeksploitasi kekuatan dan pengaruhnya untuk mendukung kemenangan partainya dalam Pemilu.

Comelec dipimpin oleh seorang ketua, dan 6 komisioner. Syarat-syarat untuk menjadi komisioner adalah harus warga negara asli Filipina, dan atau lahir di Filipina, usia minimal 35 tahun saat pengangkatan, bergelar sarjana, dan berpengalaman dalam bidang hukum sedikitnya 10 tahun. Ketua dan para komisioner diangkat oleh presiden dengan persetujuan Komisi Appointments. Jabatan komisioner selama 7 tahun dan tanpa ada pengangkatan kembali.

Selain berperan utama dalam penegakan hukum dan peraturan terkait pelaksanaan Pemilu, referendum, dan Pemilu. Comelec juga berfungsi sebagai:

- 1) Quasi-Judicial functions : Lembaga Quasi Peradilan
- 2) Administrative functions : melaksanakan fungsi administrasi dalam kePemiluan
- 3) Reportorial function ; memberikan laporan kepada presiden dan kongres tentang pelaksanaan Pemilu
- 4) Recomendatory functions : merekomendasikan kepada Kongres untuk diberlakukannya langkah-langkah efektif dalam meminimalkan pengeluaran Pemilu dan untuk merekomendasikan kepada Presiden tentang penghapusan setiap petugas telah diwakili
- 5) Fungsi lain misalnya menjalankan fungsi lain yang dilindungi hukum, termasuk otonomi fiskal.

Ketua bertindak sebagai the Presiding Officer and Chief Executive Officer of the Commission, di mana ketua berperan mengarahkan dan mengawasi operasional dan administrasi internal Komisi sesuai dengan kebijakan, aturan dan peraturan. Dalam melaksanakan tugasnya, komisioner dibantu oleh Direktur Eksekutif, Direktur Deputy Eksekutif Administrasi dan Operasional, 9 kantor Departemen, 17 Direksi Pemilihan Regional , 81 Pengawas Pemilihan Provinsi dan Petugas Pemilihan di kota-kota dan tingkat kecamatan dan comelec memiliki lebih dari 15.000 orang pegawai untuk menyelenggarakan Pemilu secara nasional di Filipina.

## 7) Brasil

Penyelenggaraan Pemilu Brasil dilakukan oleh sebuah lembaga berbentuk Mahkamah Pemilu atau Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Lembaga ini menjadi satu-satunya lembaga memiliki otoritas penuh untuk menyelenggarakan Pemilu di Brasil. Pada Pasal 119 Konstitusi Brasil 1988 disebutkan bahwa TSE telah berdiri sejak tahun 1932.

Ada alasan tersendiri kenapa Kewenangan penyelenggaraan Pemilu di Brasil diserahkan kepada kekuasaan kehakiman. Di Brasil, isu tentang keadilan Pemilu (electoral justice) sangat kuat. Mereka percaya bahwa peran yudikatif sangat penting bagi terciptanya keadilan Pemilu tersebut.

TSE memainkan peranan penting dalam membangun dan mengembangkan demokrasi di Brasil. Menurut pasal 119 Konstitusi Federal tahun 1988, anggota TSE sebagai Pengadilan Pemilu Tertinggi harus terdiri dari tujuh hakim. Komposisinya, tiga hakim dari kalangan anggota Mahkamah Agung Federal (Supremo Tribunal Federal/STF), dua hakim dari kalangan anggota Superior Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça/STJ), dua hakim ditunjuk oleh Presiden Republik yang dipilih di antara enam pengacara terkenal yang memiliki pengetahuan hukum serta reputasi moral yang baik melalui konsultasi dengan



Mahkamah Agung Federal. Sesuai Konstitusi Brasil, pasal 121, ayat 1, masa tugas para hakim di TSE adalah dua tahun dan tidak boleh memegang jabatan lain selama menjabat sebagai hakim di TSE. Rotasi hakim dilakukan jika masa kerja telah selesai. Pergantian ini dilakukan dengan mempertimbangkan karakter non-politik. Tujuannya tidak lain untuk menjamin netralitas dalam proses pemilihan.

Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, TSE tugas pokok dan fungsinya tidak hanya dalam hal penyelenggaraan. Di luar itu, TSE memiliki otoritas penuh terhadap tugas-tugas pengawasan dan menjadi pengadilan Pemilu.

Secara institusi, TSE merupakan lembaga penyelenggara Pemilu pada tingkat nasional. Sedangkan untuk pemungutan suara di luar wilayah Brasil diselenggarakan oleh Pemilihan Pengadilan Wilayah Distrik Federal, dengan dukungan dari Konsulat dan misi diplomatik di setiap negara.

Sistem Pemilu Brasil saat ini sudah menggunakan pemungutan suara elektronik dan biometrik (di sebagian wilayah).



## 8) Argentina

Otoritas yang bertanggung jawab untuk pemilihan nasional di Argentina adalah Komisi Pemilihan Nasional (Camara Nacional Electoral). Untuk pelaksanaan pemilihan yang menyangkut hal teknis, pemilihannya dilakukan oleh Pengadilan Pemilihan Nasional (Justicia Nacional Electoral). Komisi Pemilihan Nasional merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman negara.

UU Pemilu Argentina menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Nasional beranggotakan tiga hakim yang sudah tidak memegang posisi partai hingga empat tahun sebelum dia ditunjuk. Pengangkatan anggota komisi dilakukan oleh presiden, tetapi membutuhkan persetujuan dari Senat. Nama-nama yang diusulkan oleh Presiden sebelumnya harus melalui dari daftar yang diajukan oleh Dewan Yudisial. Anggota-anggota komisi tersebut disebut sebagai hakim Pemilu.

Komisi Pemilihan Nasional melakukan empat fungsi dalam Pemilu di Argentina, yakni pengadilan, kontrol, manajemen Pemilu, dan pendaftaran. Dalam konteks menjalankan fungsi pengadilan komisi menindak pelanggaran atas pelaksanaan undang-undang partai politik dan pendanaan partai politik. Fungsi kontrol secara umum terkait dengan keberadaan Organisasi (Kelembagaan) dan kegiatan partai politik.

Fungsi manajemen Pemilu artinya para hakim mengatur hal-hal yang relevan dengan penyelenggaraan Pemilu seperti membuat daftar pemilih sementara dan tetap, melayani tuntutan warga dan partai politik atas informasi yang dibutuhkan, memerintahkan diskualifikasi terhadap pemilih dan kelompok pemilih yang dinilai tidak memenuhi syarat. Fungsi lainnya adalah fungsi pendaftaran. Komisi Pemilihan Nasional bertanggung jawab untuk melakukan pendaftaran pemilih secara nasional dan mendaftarkan partai politik peserta Pemilu. Selain itu, juga mendaftarkan rekening perbankan dan petugas keuangan dari partai politik peserta Pemilu.

Menggunakan sistem pemerintahan presidensial membuat posisi eksekutif menjadi satu yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan tidak dipisahkan dalam sistem parlementer. Jabatan eksekutif dijabat oleh seorang Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dalam sebuah Pemilu tiap empat tahun sekali.

Pemilu di Argentina juga untuk memilih anggota-anggota legislatif (Kongres Nasional/Congreso Nacional). Argentina memakai sistem parlemen bikameral (dua kamar), terdiri dari Dewan Perwakilan atau Cámara de Diputados yang terdiri dari 257 anggota dan Senat atau Senado dengan 72 kursi. Rakyat memilih separuh dari anggota dewan setiap dua tahun sekali dengan pemilihan anggota dewan menggunakan sistem Pemilu perwakilan seimbang. Anggota dewan perwakilan yang terpilih akan menjabat dalam masa jabatan empat tahun.



Sedangkan senat juga dipilih melalui sistem pemilihan umum yang diadakan juga setiap dua tahun sekali untuk memilih sepertiga anggota senat dengan tiap provinsi dan satu daerah federal (Buenos Aries) mengirimkan tiga wakilnya untuk duduk menjadi anggota senat. Seorang senator yang terpilih akan menjabat dalam masa jabatan enam tahun.



### 3.2. Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Istilah semi-presidensial muncul pertama kali pada tahun 1959, digunakan oleh seorang jurnalis dan pendiri Harian *Le Monde* bernama Hubert Beuve-Me'ry. Secara akademis, konsep semi-presidensial pertama kali dikemukakan dan dielaborasi oleh pemikir ilmu politik Perancis, Maurice Duverger pada tahun 1970. Konsep ini kemudian dibenahi lebih jauh pada tahun 1974 dan 1978.<sup>20</sup>

Dalam definisi awal, Duverger mendefinisikan semi-presidensial sebagai rezim yang ditandai dengan fakta bahwa kepala negara secara langsung dipilih melalui sebuah pemilihan umum (*universal suffrage*) dan bahwa ia menggenggam kekuasaan tertentu yang melampaui kekuasaan seorang kepala negara dalam sebuah rezim parlementer pada umumnya.<sup>21</sup>

Rod hague dan Martin Harrop mengartikan sistem semi-presidensial:

“Semi-Presidential government combines an elected Presiden performing political tasks with a prime minister who heads a cabinet accountable to parliament. The prime minister, usually appointed by the Presiden, is responsible for day-

---

<sup>20</sup> Robert Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism* dalam Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford Uni Press, 1999)

<sup>21</sup> *Ibid.*

to-day domestic government (including relations with the assembly) but the Presiden retains an oversight role, responsibility for foreign affairs, and can usually take emergency powers.”<sup>22</sup>

Maksudnya, Pemerintah Semi-Presidensial menggabungkan Presiden terpilih untuk menjalankan tugas-tugas politik dengan perdana menteri yang memimpin kabinet dan bertanggung jawab kepada parlemen. Perdana menteri ditunjuk oleh Presiden dan bertanggung jawab untuk pemerintah sehari-hari untuk urusan pemerintahan dalam negeri (termasuk hubungan dengan anggota dewan), tetapi Presiden tetap memainkan peran pengawasan, bertanggung jawab untuk urusan luar negeri, dan punya kekuasaan mengambil keputusan dalam hal-hal darurat negara.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan sistem ini di dalamnya ditentukan bahwa Presiden mengangkat para menteri termasuk Perdana Menteri seperti sistem Presidensial, tetapi pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem parlementer.<sup>23</sup>

Perdana Menteri pada umumnya ditugaskan oleh Presiden, adalah bertanggung jawab untuk pemerintah

<sup>22</sup> Rod hague dan Martin Harrop, *Comperative Government and Politics an introduction*, 5 ed, (New York: Palgrave, 2001), hlm. 245.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*, Cet.1, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), hlm. 89.

domestik sehari-hari tetapi memiliki tanggung jawab untuk urusan luar negeri, dan dapat pada umumnya mengambil kuasa-kuasa keadaan darurat. Menurut Duverger sistem ini memiliki ciri, yakni :<sup>24</sup>

- 1) Presiden republik dipilih melalui Pemilhan Umum (The Presiden of the republic is elected by universal suffrage)
- 2) Presiden memiliki kekuasaan cukup besar (He possesses quite considerable powers)
- 3) Berlawanan dengan Presiden, bagaimana pun juga seorang Perdana menteri dan menteri memiliki kekuasaan eksekutif dan urusan pemerintahan (He has opposite him, however, a prime minister and minister who possess executive and governmental powers and can stay in office only if the parliament does not show its oppositions to them).

Definisi Duverger ini diperjelas lagi oleh definisi Sartori yang mengemukakan lima ciri Sistem Semi-Presidensial yakni:<sup>25</sup>

- 1) Kepala negara dipilih oleh popular vote dapat melalui Pemilu langsung maupun tak langsung untuk masa periode pemerintahan yang tetap;

---

<sup>24</sup> Rod Hague dan Martin Harrop, *Op.*, Cit. hlm. 245.

<sup>25</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (London: Macmillan, 1997), hal. 133

- 2) Kepala negara membagi kekuasaan eksekutif dengan seorang perdana menteri, sehingga tercipta struktur kekuasaan ganda yang mengakibatkan;
- 3) Presiden tidak tergantung dari parlemen namun juga tidak dapat memerintah secara sendiri ataupun langsung sehingga kehendaknya mesti disalurkan melalui proses pemerintahan perdana menteri;
- 4) Perdana menteri dan kabinetnya tidak tergantung kepada presiden tapi tergantung kepada parlemen. Kedudukan perdana menteri tergantung pada 'parliamentary confidence'.
- 5) Struktur otoritas ganda semi-presidensialisme membolehkan perbedaan keseimbangan dan pergeseran penyebaran kekuasaan dalam eksekutif, di bawah syarat yang ketat bahwa 'potensi otonomi' dari setiap komponen yang menyatukan eksekutif tetap dipelihara. Misalnya dalam kasus di mana Parlemen memilih Perdana Menteri dari Partai yang berbeda dengan Presiden maka potensi otonomi di sini dapat memungkinkan terjadinya kohabitasi.

Shugart memuat pernyataan Duverger tahun 1980 tentang sistem pemerintahan Semi-Presidensial. Lebih lanjut, Shugart menyatakan bahwa ciri utama dari semi-Presidensial adalah:<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> <http://laeners.blogspot.co.id/2012/01/konsep-politik-sistem-pemerintahan.html>, 24 Oktober 2015.

- 1) Presiden dipilih langsung oleh rakyat;
- 2) Presiden punya Kewenangan konstitusional terbatas;
- 3) Terdapat Perdana Menteri dan Kabinet, yang merupakan kepanjangan tangan dari mayoritas di parlemen.

Blondell tahun 1984 menyebut semi presidensial sebagai “Dual Executive”. Dual executive terjadi kala presiden tidak hanya kepala negara yang kurang otoritas politiknya, tetapi juga bukan kepala pemerintahan (eksekutif) yang sesungguhnya, karena juga terdapat Perdana Menteri yang punya hubungan kuat dengan parlemen dan merefleksikan demokrasi parlementer. Namun, rupa hubungan antara Presiden, Perdana Menteri, Kabinet, dan Parlemen berbeda-beda antara negara-negara yang menerapkan Semi-Presidensial tersebut.<sup>27</sup>

Dalam perkembangannya muncul reaksi terhadap konsep semi-presidensial. Salah satu kritik datang dari Linz, Stepan dan Suleiman. Ketiganya menyetujui penggunaan istilah semi-presidensial. Namun menurut mereka istilah ini bersifat sinonim dengan istilah semi-parlementer. Dengan itu, bagi mereka, istilah semi-presidensial dapat bersifat misleading (menyesatkan) karena dapat digantikan dengan istilah lain yang sama-sama valid.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Robert Elgie, *Opcit*, hal. 5

Duverger merespon kritik tersebut dengan mengatakan bahwa terdapat perbedaan signifikan antara semi-presidensial dan semi-parlementer. Perbedaan itu secara esensial terletak pada perbedaan antara rezim presidensial dan rezim parlementer. Pada presidensialisme terdapat dua sumber legitimasi yakni Pemilu presiden dan Pemilu legislatif. Sementara pada rezim parlementer hanya ada satu sumber legitimasi yakni Pemilu legislatif. Berdasarkan pembedaan ini, rezim semi-presidensial juga memiliki dua sumber legitimasi yakni Pemilu presiden dan Pemilu legislatif, sehingga lebih tepat menamakannya semi-presidensial ketimbang semi-parlementer.<sup>29</sup>

Kritik lain yang ditujukan kepada konsep ini adalah ketidakjelasan kekuasaan presiden. Duverger dianggap kurang menjelaskan karakter kekuatan dan kekuasaan presiden. Ia dianggap mencampuradukan sejumlah negara-negara yang dipimpin oleh presiden yang kuat dan presiden yang lemah ke dalam satu kategori. Negara seperti Austria, Islandia dan Irlandia yang memiliki presiden yang lemah tidak dapat disamakan dengan Perancis dan Portugal di mana kekuasaan Presiden besar dan Presiden sangat kuat, meskipun sama-sama menganut sistem semi-presidensial.<sup>30</sup>

Berbasis kritik ini, Shugart dan Carey mengajukan pembedaan antara apa yang mereka sebut dengan

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid, hal 6-8.

rezim 'primer-presidensial' yang mengindikasikan pengutamaan perdana menteri dan presiden dengan kekuasaan yang kuat; 'rezim presiden-parlementer' yang mengutamakan kekuasaan presiden dan kabinet yang tidak bergantung pada parlemen, dan 'rezim parlementer' (tetap dengan presiden) di mana kepala negara yang dipilih hanya merupakan simbol (figurehead).<sup>31</sup>

Terhadap ini Duverger mengajukan argumen yang sangat penting. Menurutnya, jangan oleh karena perbedaan kepolitikan di setiap rezim maka konsep semi-presidensial dibatalkan. Perbedaan dalam kekuasaan kepresidenan di banyak negara adalah cermin dari kenyataan bahwa negara dengan dasar konstitusional dan desain institusional yang sama dapat beroperasi dalam langgam dan cara yang berbeda akibat dinamika kepolitikan di masing-masing tempat. Sebagai contoh, Amerika mempraktikkan politik yang sangat berbeda dengan Mexico padahal keduanya sama-sama dapat dikategorikan sebagai rezim presidensial.<sup>32</sup>

Robert Elgie menemukan bahwa negara yang dianggap pertama kali mengadopsi sistem semi-presidensial dalam konstitusinya adalah Finlandia, pada tanggal 17 Juli 1919. Setelah Finlandia, negara kedua yang mengadopsi sistem ini adalah Republik Weimar di Jerman. Pada era tahun 1960-an, terdapat

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.



lima negara yang dengan konstitusi semi-presidensial. Adopsi sistem semi-presidensial mencapai puncak penyebarannya pada era 1990 seiring dengan gelombang demokratisasi. Antara tahun 1990 hingga 1992 saja, terdapat 29 negara yang mengadopsi konstitusi semi-presidensial.<sup>33</sup>

Menurut Sartori dan Duverger Semi-Presidensial dianggap menyediakan mekanisme terbaik ketika berurusan dengan situasi mayoritas yang terbelah. Dalam hal lain, ambiguitas dan fleksibilitas dalam distribusi kekuasaan antara eksekutif dianggap hal yang sehat bagi demokrasi.<sup>34</sup>

Saldi Isra berpendapat dalam sistem ini terutama presiden dengan kedudukan yang kuat atau presiden dengan kedudukan yang relatif seimbang dengan lembaga legislatif dan adanya pembagian kekuasaan eksekutif antara presiden dan perdana menteri (dual-executive), amat mungkin terjadi kohabitasi (cohabitation).<sup>35</sup> Eep Saefullah Fatah berpendapat

---

<sup>33</sup> Robert Elgie, *Semi-presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, dalam Robert Elgie, Sophie Moestrop dan Yu-Shan Wo, *Semi-Presidentialism and Democratization*, (Pelgrave, MacMillan: New York, 2011), hal. 8-9

<sup>34</sup> Moestrop, Sophia, *Semi-Presidentialism in Young Democracy* dalam Robert Elgie (ed) (1999), *France* dalam Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford Uni Press, 1999)

<sup>35</sup> Saldi Isra. (2009). *Disertasi : Pergeseran Fungsi Legislatif Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Hal. 58-59.

sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dalam disertasinya menyebutkan:<sup>36</sup>

“Kohabitasi terjadi manakala Presiden (yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung melalui Pemilu) dan Perdana Menteri yang mengelola pemerintahan sehari-hari berdasarkan mandat yang diterima via Pemilu legislatif) berasal dari dua partai yang berbeda. Kedua pemimpin pun harus saling menyesuaikan diri dan orientasi mereka untuk membuat sistem politik bekerja secara layak. Kohabitasi pun mesti dijalani sekaligus disiasati”

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa di dalam sistem presidensial ataupun parlementer selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan disamping kelebihan bawaan yang dimiliki masing-masing.<sup>37</sup>

Salah satu contoh negara yang sukses menerapkan semi-presidensial dalam proses transisinya adalah Rusia. Sukses di sini harus diartikan bahwa semi-presidensial mampu menjamin suatu keadaan stabil dalam konjunktur politik yang serba belum pasti untuk kemudian membentuk pemerintahannya yang efektif.<sup>38</sup> Penerapan sistem ini tidak selalu sama dalam setiap Negara. Hal tersebut sangat tergantung kepada

<sup>36</sup> Ibid, hal 59.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie. (2005). Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Jakarta: Konstitusi Press. hal. 111.

<sup>38</sup> Moestrop, Sophia, Ibid.

situasi dan kebutuhan masing-masing negara pada saat merumuskan konstitusi atau hukum dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.<sup>39</sup>

Mesir dalam sistem pemerintahannya juga menggunakan semi-presidensial. Kekuasaan di Mesir diatur dengan sistem semi presidensial multipartai. Secara teoritis, kekuasaan eksekutif dibagi antara presiden dan perdana menteri namun dalam prakteknya kekuasaan terpusat pada presiden, yang selama ini dipilih dalam Pemilu dengan kandidat tunggal. Mesir juga mengadakan Pemilu parlemen multipartai.<sup>40</sup>

Pada halaman selanjutnya, diuraikan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Negara-negara penganut system pemerintahan semi presidensial, di antaranya;

- 1) Perancis,
- 2) Mesir,
- 3) Rusia,

Sebagaimana sub bab sebelumnya, pada bagian ini juga disajikan tentang Penyelenggara Pemilu di Negara-negara penganut sistem semi-presidensial yang meliputi; Pertama, soal Organisasi (Kelembagaan).

---

<sup>39</sup> Reza Syawawi dan Khoirunnisa Nur Agustyati, 2012, "Membunuh Demokrasi Lokal" Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi, Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Hal. 16.

<sup>40</sup> <http://areasonoflife.blogspot.co.id/2012/12/30-negara-beserta-sistem-pemerintahan.html>, 24 Oktober 2015.

Kedua, terkait sumber daya manusia (SDM) dan pola rekrutmen. Ketiga, soal kewenangan. Keempat, terkait tata kerja dan tata laksana (business process); yakni bagaimana pemilu di masing-masing negara dijalankan.



## 1) Perancis

Perancis adalah sebuah negara Republik dengan sistem semi-Presidensial di mana dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden bertindak sebagai Kepala Negara dan kepala pemerintahan dibantu oleh seorang Perdana Menteri. Lembaga eksekutif di Perancis memiliki dua pemimpin: Presiden Republik yang merupakan Kepala Negara dipilih langsung oleh rakyat untuk jabatan selama 5 tahun (sebelumnya 7 tahun), dan Pemerintahan dipimpin oleh Perdana Menteri yang ditunjuk Presiden.

Cabang kekuasaan legislatif di Perancis menggunakan sistem parlemen 2 pintu (bikameral) yang terdiri dari Majelis Nasional (Assemblée Nationale) dan Senat. Deputi Majelis Nasional mewakili konstituensi lokal dan terpilih langsung selama 5 tahun. Majelis Nasional memiliki kekuasaan untuk meminta pertanggungjawaban kepada perdana menteri dan kabinetnya serta dapat menjatuhkannya melalui mosi, tetapi sebaliknya majelis nasional dapat dibubarkan oleh Presiden tetapi parlemen tidak dapat memecat Presiden.<sup>41</sup>

Senator dipilih oleh dewan pemilih untuk jabatan 6 tahun (Senat dipilih dengan sistem tidak langsung dengan electoral college di mana anggotanya dipilih

<sup>41</sup> Lihat lebih jauh dalam [http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_Council\\_of\\_France](http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Council_of_France)) diakses 30 Juni 2015

oleh anggota Dewan Nasional, Departement, Region and Commune). Selain itu, Presiden bersama dengan Majelis Nasional dan Senat akan mengangkat Dewan Konstitusi yang anggotanya terdiri dari 10 orang yang salah satu tugas utamanya adalah mengurus Pemilu.

Proses Pemilu di Perancis dilakukan oleh Dewan Konstitusi (Conseil constitutionnel) yang merupakan Kewenangan konstitusional tertinggi di Perancis yang didirikan oleh Konstitusi Republik Kelima pada tanggal 4 Oktober 1958. Pilpres diadakan setiap 5 tahun sekali sejak disahkannya loi constitutionnelle 2000-964 du 2 Octobre 2000.<sup>42</sup>

Kaitannya dengan pelaksanaan Pemilu, Dewan Konstitusi bertugas melakukan pengawasan dan ketertiban Pemilu, baik Presiden dan parlemen dan memastikan pelaksanaan referendum (Ayat 58, 59 dan 60), mengeluarkan hasil resmi Pemilu, memastikan perilaku yang tepat dan berkeadilan sesuai ketentuan peraturan, dan mengontrol jalannya pelaksanaan aturan kampanye. Dewan Konstitusi adalah otoritas tertinggi dalam Pemilu.

Dewan Konstitusi terdiri dari mantan Presiden yang telah memilih untuk duduk di dewan (yang mana mereka tidak lagi terlibat langsung dalam politik), dan sembilan anggota lain, seperti di antaranya diangkat

---

<sup>42</sup> Lihat juga dalam <http://conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/french-presidential-election-2012.104965> diakses 23 Oktober 2015

setiap tiga tahun, tiga masing-masing ditunjuk oleh Presiden Republik, Presiden Majelis Nasional, dan Presiden Senat. Presiden Dewan dipilih oleh Presiden Republik.

Dewan konstitusi memiliki Kewenangan yang besar bahkan dapat menyatakan Pemilu tidak sah jika dilakukan secara tidak benar, atau dapat membatalkan hasil jika calon terpilih menggunakan cara-cara ilegal, atau jika mereka menghabiskan dana kampanye di luar ketentuan hukum.

Perancis memiliki empat prinsip dalam pemilihan umum, yaitu: Universal, Personal, Bebas dan Rahasia. Universal berarti menyeluruh. Dalam arti memilih merupakan sebuah hak bagi warga negara Prancis. Mereka yang telah berusia minimal 18 tahun, semuanya memiliki hak untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Bebas berarti setiap orang bebas untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilihan umum tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun. Rahasia di sini berarti bahwa setiap orang tidak berhak mencari tahu siapa kandidat yang dipilih oleh seorang yang lain dan setiap orang tidak boleh mempengaruhi seorang yang lain untuk memilih kandidat tertentu.

Di Prancis, terdapat dua pemilihan umum yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali, yaitu pemilihan umum eksekutif untuk memilih Presiden, dan pemilihan umum legislatif untuk memilih anggota Assemblée Nationale dengan masa jabatan masing-masing selama



lima tahun. Baik Presiden maupun anggota Assemblée Nationale dipilih secara langsung oleh warga Negara Prancis.<sup>43</sup>

Pemilu eksekutif dilaksanakan lebih dahulu sebelum dilaksanakannya Pemilu legislatif. Karena Pemilu eksekutif dilaksanakan terlebih dahulu, secara otomatis Presiden terpilih lebih dahulu dibandingkan dengan anggota Assemblée Nationale. Karena masyarakat sudah melihat aliran mana yang dianut oleh Presiden terpilih, biasanya mayoritas pemenang Pemilu legislatif berasal dari aliran yang sama dengan Presiden. Presiden kemudian memilih Perdana Menteri yang berasal dari aliran mayoritas pemenang Pemilu legislatif atau anggota Assemblée Nationale terpilih. Setelah itu Presiden dan Perdana Menteri bersama-sama membentuk kabinet.<sup>44</sup>

Di sisi lain, badan legislatif yang ada di Prancis bukan hanya Assemblée Nationale saja tetapi juga sénat. Namun, sénat tidak dipilih melalui Pemilu secara langsung melainkan dipilih dengan cara “electoral college” yang anggotanya dipilih oleh anggota Assemblée Nationale, delegasi dari pemerintahan di tingkat département, region, dan commune. Untuk Pemilu di tingkat département, region, dan commune, Pemilu dilaksanakan dengan sistem yang berbeda.

<sup>43</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan\\_umum\\_presiden\\_perancis\\_2012](https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_presiden_perancis_2012)

<sup>44</sup> [http://carapedia.com/sistem\\_Pemilu\\_negara\\_perancis\\_info219.html](http://carapedia.com/sistem_Pemilu_negara_perancis_info219.html)



Pemilu eksekutif diadakan untuk memilih *Président de la République* dan *PrémierMinister*. Dibawah Republik ke 5, dan sejak amandemen 6 November 1962 diterima darireferendum 28 October 1962, *Président de la République* dipilih langsung oleh rakyat. Semenjak undang-undang no. 2000-964 tanggal 2 October 2000 (*loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000*) masa jabatan presiden berubah menjadi 5 tahun dan semenjak itu pula Pemilu presiden diadakan lima tahun sekali.

Terkait pendanaan Pemilu, sejak tahun 1995, perusahaan tidak dapat lagi memberikan kontribusi pada pembiayaan kampanye presiden, kecuali dana yang diberikan khusus dari partai atau dana pribadi calon juga dapat menggunakan dana publik yang secara khusus digelontorkan pemerintah.

Sistem pemilihan umum yang digunakan di Prancis dikenal dengan istilah *scrutin majoritaire*. *Scrutin majoritaire* adalah suatu sistem Pemilu di mana seorang pemenang dari Pemilu tersebut ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Sistem ini dapat dibagi lagi menjadi dua mekanisme pelaksanaan; satu putaran (*single tour*) dan dua putaran (*à deux tours*). Namun, Prancis tidak pernah memakai mekanisme Pemilu satu putaran. Prancis memakai mekanisme Pemilu dua putaran di setiap Pemilu yang diadakannya.



Bukan hanya mekanisme Pemilu yang dilaksanakan satu atau dua putaran tetapi model kertas suara dapat memperlihatkan sistem Pemilu yang digunakan. Terdapat dua model kertas suara; uninominal dan plurinominal. Surat suara uninominal (nama tunggal) jika hanya ada satu kursi yang harus terisi per konstituensi. Jadi, kita memilih langsung kandidatnya. Sedangkan, surat suara plurinominal berbentuk seperti daftar. Hal ini jika terdapat lebih dari satu kursi yang harus diisi per konstituensi.

Dari sistem ini semua, nama sistem dalam suatu Pemilu dapat dibentuk. Pemilu presiden, anggota Assemblée Nationale, tingkat département dan region memiliki sistem yang dinamakan scrutin uninominal majoritaire à deux tours dan untuk Pemilu di tingkan commune memiliki sistem dengan nama scrutin plurinominal a deux tour.

Dalam hal kampanye, Kandidat diharuskan mempunyai akun untuk kampanye yang telah diaudit oleh CCEP (National Committee on Campaign Account and Politic Financing). Akun untuk kampanye harus ditetapkan dan harus diserahkan dalam waktu dua bulan setelah Pemilu. Pada awalnya, hanya Dewan Konstitusi diberi wewenang untuk memverifikasi kebenaran tersebut tapi karena hukum organik dari 5 April 2006, CCEP (National Committee on Campaign Account and Politic Financing) melakukan pengecekan ini.

Seperti halnya Pemilu di Indonesia, Pemilu di Prancis juga menggunakan cara manual dalam Pemilunya. Mereka datang ke TPS, memilih, dan menandatangani buku absen pemilih sebagai bukti kalau mereka telah memilih.



## 2) Mesir

Pasca revolusi, Mesir berubah menjadi bentuk negara republik di mana kepala negaranya adalah seorang Presiden. Mesir memiliki seorang perdana menteri sebagai seorang kepala pemerintahan. Namun dalam praktiknya peran perdana menteri tidak begitu kentara, banyak pihak yang melihat kedudukan Perdana Menteri hanya sebatas simbolis saja. Pada perkembangannya, Mesir tetap mengangkat seorang perdana menteri namun peran kepala pemerintahan pun masih didominasi oleh presiden.<sup>45</sup> Kondisi tersebut mempengaruhi lembaga penyelenggara Pemilu di Mesir. Seiring perkembangan waktu dan dinamika di Mesir, Konstitusi juga mengalami perubahan. Di antara yang sangat berpengaruh terhadap proses Pemilu yaitu dibuatnya konstitusi baru pasca kudeta.

Konstitusi yang baru memuat Penghapusan Majelis Permusyawaratan (juga dikenal sebagai Dewan Syura). Selain itu, Konstitusi 2014 telah menyebabkan beberapa perubahan seperti misalnya 20 anggota dari House of Representatives dapat mendukung calon presiden (Pasal 142). Kemudian Jika DPR dibubarkan, sumpah presiden diambil sebelum Majelis Umum Mahkamah Konstitusi Agung (SCC) (Pasal 144), dan bahwa Majelis menerima pengunduran diri presiden

<sup>45</sup> <http://indonesian.irib.ir/editorial/fokus/item/92699-protas-rakyat,-el-sisi-dan-Pemilu-mesir>

(Pasal 158) dan bertindak untuk mengisi kekosongan di kursi kepresidenan.<sup>46</sup>

Terkait jumlah dukungan, Pasal 142 Konstitusi terbaru meningkatkan jumlah pendukung yang diperlukan untuk mencalonkan calon presiden untuk minimal 25.000 di setidaknya 15 Provinsi, dibandingkan dengan 20.000 dari 10 gubernuran di Konstitusi 2012. Namun, persyaratan untuk mendapatkan setidaknya 1.000 pendukung dari masing-masing Provinsi adalah sama di kedua UUD. Pasal 161 menyatakan bahwa mayoritas anggota Parlemen "dapat mengusulkan untuk menarik kepercayaan dari Presiden Republik (mosi tidak percaya) dan mengadakan pemilihan awal presiden."<sup>47</sup>

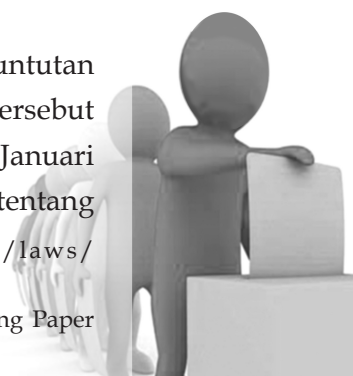
Saat ini Pemilu di Mesir dilaksanakan oleh High Elections Committee (HEC) yang bersifat independen. Walaupun pada praktiknya banyak yang menyangsikan sifat independensinya dikarekan suasana kudeta yang masih terhitung baru.<sup>48</sup>

Mesir membentuk HEC seiring dengan tuntutan demokrasi dari rakyat dengan serta keputusan tersebut didasarkan pada Konstitusi Mesir yang dibuat Januari 2014, Undang-Undang Nomor 46 Tahun 1972 tentang

<sup>46</sup> [https://www.elections.eg/images/pdfs/laws/Constitution\\_2014-En.pdf](https://www.elections.eg/images/pdfs/laws/Constitution_2014-En.pdf) diakses pada 24/10/2015

<sup>47</sup> Egypt's 2014 Presiden Election Law, IFES Briefing Paper 2014

<sup>48</sup> <https://www.elections.eg/en/laws> diakses pada 24/10/2015



peradilan, Undang-Undang Nomor 45 tahun 2014 tentang pelaksanaan hak-hak politik, atas usulan oleh menteri kehakiman, dan persetujuan dari Agung Dewan Yudisial dan Dewan Negara.<sup>49</sup>

Komite pemilihan di Mesir terdiri dari enam orang anggota dan satu orang chairman (Ketua) ditambah dua orang Committee Back-Up Members. Semuanya berwenang dalam menjalankan pemilihan baik eksekutif maupun legislatif.<sup>50</sup>

Mesir memiliki transisi yang sulit sejak pengunduran diri Presiden Hosni Mubarak pada 11 Februari 2011. Kekuasaan negara lalu dijalankan oleh Dewan Tertinggi Angkatan Bersenjata (SCAF). Referendum konstitusi diselenggarakan pada tanggal 19 Maret 2011, SCAF mengeluarkan Deklarasi Konstitusi Maret 30 yang mengatur kerangka kerja untuk transisi. Pemilihan untuk majelis rendah parlemen yakni Majelis Rakyat (PA) diadakan dari akhir November 2011 hingga Januari 2012 dan untuk majelis tinggi Mesir (Dewan Syura) pada bulan Januari dan Februari 2012. Dan kemudian diikuti oleh pemilihan presiden pada bulan Mei dan Juni tahun yang sama. Pemilu Presiden akhirnya dimenangkan oleh Mohammed Morsi dari partai Ikhwanul Muslimin.

---

<sup>49</sup> <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/egyptsource/egypt-high-elections-commission-secretariat-general-announced>

<sup>50</sup> Lebih detail lihat <https://www.elections.eg/en/committee/committee-formation>

Pada bulan Juni 2012, Mahkamah Konstitusi Agung (SCC) memutuskan bahwa beberapa ketentuan UU Majelis Rakyat di mana para Anggota Majelis Rakyat/PA yang telah terpilih melanggar Konstitusi 2011. Dan saat itu juga Mahkamah Konstitusi Agung lalu membubarkan Majelis Rakyat/PA. Efeknya mengakibatkan konflik antara peradilan dan Ikhwanul Muslimin (partai pendukung Morsi). Setelah banyak kontroversi, Majelis Konstituante (Constituante Assembly/CA) akhirnya mengajukan rancangan konstitusi dari Presiden Morsi pada 1 Desember 2012.<sup>51</sup>

Pada tanggal 3 Juli 2013, Jenderal Abdul Fatah al Sisi Kepala Angkatan Bersenjata mengukudeta pemerintahan Presiden Morsi dan Konstitusi 2012 akhirnya dibatalkan. Kepala Tertinggi Mahkamah Konstitusi, Adly Mansour lalu ditunjuk sebagai Presiden Ad Interim (Sementara). Pemerintahan transisi mengajukan Konstitusi baru untuk menyediakan peta jalan/road map kembali ke pemerintahan sipil yang akan disahkan lewat referendum. Hal ini mengakibatkan protes massa mantan Presiden Pendukung Morsi yang mengakibatkan banyak kematian.<sup>52</sup>

Sebuah Undang-Undang pemilihan presiden rancangan pemerintahan transisi akhirnya diterbitkan pada akhir Januari. Penyelenggara pemilihan

<sup>51</sup> Baca juga dalam <http://www.thecairopost.com/news/tag/high-elections-committee>

<sup>52</sup> <http://indonesian.tribune.com.au/indonesian-tribune/indonesian-tribune/2013/07/03/indonesian-tribune-03-july-2013-03-07-2013> protes-rakyat,-el-sisi-dan-Pemilu-mesir

presiden adalah Komisi Pemilihan Umum Presiden (Presiden Electoral Commission/PEC) yang bertugas mempersiapkan penyelenggaraan pemilihan presiden putaran pertama yang akan digelar pada 26-27 Mei. Syarat menjadi presiden adalah tidak aktif dalam institusi militer. Hal ini membuat Jenderal As Sisi mengundurkan diri dari militer pada 26 Maret dan mengumumkan bahwa ia akan menjadi calon presiden.





### 3) Rusia

Sampai tahun 1917 Rusia merupakan kerajaan/ kekaisaran dengan seorang Tsar sebagai kepala negara. Konstitusi tahun 1993 mengatakan bahwa Rusia merupakan Negara demokratik, federatif dan berdasarkan aturan hukum atau undang-undang dengan bentuk pemerintahan republik. Pemerintahan dipegang oleh presiden yang berpusat di Kremlin (presiden dipilih lewat Pemilu) serta perdana menteri yang bertanggung jawab pada parlemen namun dengan peranan yang terbatas dibandingkan dengan Presiden.

Masa jabatan presiden 6 tahun, yang dipilih secara langsung, bebas, adil dan rahasia pada Pemilu yang menerapkan sistem multipartai. Presiden Federasi Rusia (kepala negara, penjamin konstitusi, memastikan terkoordinasi fungsi dan interaksi dari tubuh kekuasaan negara dalam badan-badan federal diletakkan di tempat pertama dan tidak secara langsung terkait dengan salah satu dari cabang utama pemerintah). Rusia adalah negara yang pertama yang menanggalkan konstitusionalisme politik.

Komisi Pemilihan Umum Pusat Federasi Rusia adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu dan diberi Kewenangan serta bertanggung jawab untuk melakukan pemilihan federal dan mengawasi pemilihan lokal di Federasi Rusia yang didirikan pada September



1993. Komisi berkuasa untuk masa jabatan empat tahun. Pada tanggal 30 Januari 2007, amandemen undang-undang Pemilu Rusia, yang akan memungkinkan orang tanpa pendidikan tinggi hukum dapat untuk menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum Pusat, yang kemudian disahkan oleh Presiden Rusia.

Komisi Ini terdiri dari 15 anggota. Presiden Rusia, Duma Negara dan Dewan Federasi Rusia masing-masing menunjuk lima anggota. Kemudian anggota komisi memilih Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris.<sup>53</sup>

Komisi pemilihan Rusia memiliki Kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilu presiden maupun legislatif, melakukan pemantauan jalannya pemilihan serta menindaklanjuti adanya laporan kecurangan dalam pemilihan. Namun demikian, Kewenangan yang dimilikinya tidak seluas negara-negara demokrasi lainnya.

Presiden dipilih dalam sistem dua putaran setiap enam tahun, dengan pembatasan dua istilah berturut-turut. Sebelum 2012, masa jabatan empat tahun. Jika tidak ada kandidat yang menang dengan mayoritas mutlak di babak pertama, putaran kedua pemilihan diadakan antara dua kandidat dengan suara terbanyak. Pemilihan presiden terakhir adalah pada tahun 2012,

---

<sup>53</sup> Duma Negara atau dalam bahasa Rusia Государственная дума (Gosudarstvennaya Duma) dan seringkali disingkat sebagai Госдума (Gosduma) adalah lembaga legislatif bawah di Rusia. Lembaga ini menggantikan Soviet Tertinggi pada tahun 1993.

dan selanjutnya dilakukan pada 2018.<sup>54</sup>

Pada tingkat federal, Rusia memilih seorang presiden sebagai kepala negara dan legislatif, salah satu dari dua kamar Majelis Federal. Presiden dipilih untuk, paling tidak, dua berturut-turut istilah enam tahun oleh orang-orang (yang diangkat dari empat tahun dari Desember 2008). Majelis federal (Federalnoe Sobranie) memiliki dua kamar. Duma Negara (Gosudarstvennaja Duma) memiliki 450 anggota, dipilih untuk masa lima tahun (juga empat tahun sampai dengan Desember 2008), semua dengan perwakilan proporsional. The Federation Council (Sovet Federatsii) tidak dipilih secara langsung; masing-masing dari 83 subyek federal Rusia mengirimkan 2 delegasi Dewan Federal, untuk total 166 anggota.<sup>55</sup>

Sejak tahun 1990, telah ada enam pemilihan presiden dan tujuh parlemen. Dalam enam pemilihan presiden, hanya sekali, pada tahun 1996, memiliki putaran kedua telah diperlukan. Ada tiga presiden, dengan Boris Yeltsin terpilih pada tahun 1991 dan 1996, Vladimir Putin pada tahun 2000, 2004 dan 2012 (Yeltsin telah melepaskan kekuatan untuk Putin pada tahun 1999) dan Dmitry Medvedev pada tahun 2008.

---

<sup>54</sup> Bandingkan dengan penjelasan Fahrurroddi, A. Rusia Baru Menuju Demokrasi: Pengantar Sejarah dan Latar Belakang Budayanya; Pengantar: Rahmat Wietoealar; edisi:1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2005.

<sup>55</sup> <http://www.dw.com/id/Pemilu-parlemen-rusia-adil-dan-bebas/a-15565165>

Kandidat Komunis (Partai Komunis Uni Soviet atau Partai Komunis Federasi Rusia) telah selesai kedua di setiap kasus: Nikolai Ryzhkov pada tahun 1991, Gennady Zyuganov pada tahun 1996, 2000 dan 2008 dan 2012, dan Nikolay Kharitonov pada tahun 2004. Hanya pada tahun 1996 telah ada menjadi calon ketiga yang naik lebih dari 10% suara di putaran pertama, Alexander Lebed.<sup>56</sup>

Dalam pemilihan parlemen, Partai Komunis adalah partai terbesar di tahun 1995 dan Pemilu 1999, dengan 35% dan 24% dari orang masing-masing. Partai Demokrat Liberal Rusia telah berkisar dari 5 sampai 15% dari orang, dan Yabloko memenangkan 10% suara pada tahun 1995 dan sekitar 5% dalam tiga Pemilu lainnya. Satu-satunya pihak lain yang telah mencapai lebih dari 10% dari orang telah Choice Demokrat Rusia dengan 16% pada tahun 1993, kami Home - Rusia dengan 12% pada tahun 1995, dan, pada tahun 1999, Persatuan dengan 23%, Tanah - Semua Rusia dengan 13% dan Rakyat Deputi Fraksi dengan 15%. Rusia Bersatu, aliansi Persatuan dan Tanah - Semua Rusia, menjadi partai terbesar dengan 38% pada tahun 2003.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Donald D. Barry, "Russian Politics" The Post-Soviet Phase. Peter Lang Publishing Konstitusi Federasi Rusia

<sup>57</sup> <http://www.dw.com/id/Pemilu-parlemen-rusia-adil-dan-bebas/a-15565165>

### 3.3. Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer ini dikenal dengan nama Cabinet Government. Adapun yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer menurut Sri Soemantri adalah suatu pemerintahan, di mana pemerintah/kabinet/presiden harus bertanggung jawab kepada parlemen/badan legislatif.<sup>58</sup>

Berbicara mengenai sistem pemerintahan parlementer, tentunya tidak dapat terlepas dari sejarah kemunculan dari sistem pemerintahan tersebut. Diketahui bahwa, sistem pemerintahan parlementer lahir dan berkembang seiring dengan perjalanan ketatanegaraan Inggris<sup>59</sup>. Parlemen berasal dari “perundingan”, diskusi. Kata ini pertama kali digunakan pada abad 13 untuk mendeskripsikan pertemuan antara Henry III dan kaum bangsawan di The Great Council.<sup>60</sup> Seiring berjalannya waktu The Great Council berubah menjadi The House of Lords. Sistem parlementer adalah sistem politik yang menggabungkan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan

---

<sup>58</sup> Sri Soemantri, Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN, hlm. 81

<sup>59</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 25-25

<sup>60</sup> ILONA MÁRIA SZILÁGYI, Presidential versus parliamentary systems, Miklós Zrínyi National Defence University, Budapest, Hungary, Vol. 8, No. 2 (2009), hlm. 312

legislatif dalam suatu lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang bernama Parlemen.<sup>61</sup>

Dalam sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggung jawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen<sup>62</sup>.

Pada sistem parlementer kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara dimaksud bahwa Presiden hanya memiliki kedudukan simbolik sebagai pemimpin yang mewakili segenap bangsa dan negara. Di beberapa negara, kepala negara juga memiliki kedudukan seremonial tertentu seperti pengukuhan, melantik dan mengambil sumpah Perdana Menteri beserta para anggota kabinet, dan para pejabat tinggi lainnya, mengesahkan undang-undang, mengangkat duta dan konsul, menerima duta besar dan perwakilan negara-negara asing, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Selain itu pada negara-negara yang menganut sistem multi partai kepala negara dapat mempengaruhi pemilihan calon Perdana Menteri<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Sofian Effendi, sistem pemerintahan adalah jati diri bangsa: pengantar, hlm. 2

<sup>62</sup> Saldi Isra, Ibid., hlm. 26

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan

Karakteristik utama pada sistem parlementer ditandai dengan adanya pemisahan kekuasaan antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan<sup>64</sup>. Mahfud MD menulis ada empat ciri parlementarisme. Pertama, kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa). Kedua, pemerintahan diselenggarakan sebuah kabinet yang dipimpin seorang perdana menteri. Ketiga, kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan kabinet dapat dijatuhkan parlemen melalui mosi. Keempat, kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah daripada parlemen, karena itu kabinet bergantung pada parlemen<sup>65</sup>.

Ciri umum pemerintahan parlementer sebagaimana dijelaskan S.L Witman dan J.J Wuest, yakni:

“It is based upon the diffusions of powers principle; There is mutual responsibility between the the executive and the legislature; hance the executive may dissolve the legislature or he must resign together with the rest of the cabinet whent his policies or no longer accepted by the majority of the membership in the legislature; There is also mutual responsibility between the executive

---

Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara), Cet.1, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), hlm. 76-81

<sup>64</sup> Hanta Yuda A.R, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010. hlm. 10

<sup>65</sup> Moh Mahfud MD, *Dasar dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*, Reneka Cipta, 2000, hlm. 74

and the cabinet; The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular head of the State (Monarch or Presiden), according to the support of majority in the legislature.”<sup>66</sup>

Maksud S.L Witan dan J.J Wuist tentang ciri umum pemerintah parlementer didasarkan pada prinsip pembagian kekuasaan; Ada tanggung jawab bersama antara eksekutif dan legislatif; oleh sebab itu eksekutif dapat membubarkan legislatif atau harus mengundurkan diri bersama-sama dengan seluruh kabinet ketika kebijakannya tidak lagi diterima oleh mayoritas anggota di lembaga legislatif; Ada juga tanggung jawab bersama antara eksekutif dan kabinet; Eksekutif (Perdana Menteri, Premier, atau Kanselir) dipilih oleh kepala Negara (Raja atau Presiden), berdasarkan dukungan mayoritas di legislatif.

Selain itu Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu:

*Pertama*, Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen; *Kedua*, Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri; *Ketiga*, Kabinet mempunyai hak

<sup>66</sup> Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, *Comperative Government*, (Newyersy: Littlefield, Adams & Co, 1963), hlm. 8-9; sebagaimana pula dikutip suwoto Mulyosudarmo dalam Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nakwasara)*, (Jakarta: Pt. Garamedia, 1997), hlm.

21



konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir; Keempat, Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih; Kelima, Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen; Keenam, adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan."<sup>67</sup>

Sama halnya dengan C.F. Strong yang juga menawarkan ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan parlementer yaitu :<sup>68</sup>

"Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan dan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen; Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau Para anggota kabinet mungkin seluruh anggota parlemen, atau tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen; Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggungjawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa anggotanya mendapat mosi tidak percaya kepada parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang

---

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara), Cet.1, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), hlm. 67

<sup>68</sup> C.F. Strong, 2004, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Diterjemahkan dari Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form, Nuansa dengan Nusamedia, Bandung, Hlm. 98

dari padanya harus mengundurkan diri; Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka Kepala Negara (Presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen. Kekuasaan Kehakiman secara prinsipil tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif, hal ini untuk mencegah intimidasi dan intervensi lembaga lain.”

Menurut Alan R. Ball yang dikutip oleh Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:<sup>69</sup>

- 1) Ada kepala negara yang fungsi utamanya adalah untuk urusan formal dan seremonial sedangkan pengaruh politiknya kecil. Kepala negara seperti ini biasanya dalam sistem kerajaan, seperti di Inggris, Jepang atau Australia, atau presiden di Jerman Barat, India atau Italia. (There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is small. This head of state may be a monarch, as in the United Kingdom, Japan or Australia, or a president in West Germany, India or Italy)
- 2) Eksekutif, Perdana Menteri, Kanselir, dll, bersama dengan kabinet, adalah bagian dari legislatif, dan dapat dibubarkan oleh legislatif jika legislatif mencabut dukungannya. (The political executive,

<sup>69</sup> Sri Soemantri, Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN. Bandung : Tarsito, 1976, hlm. 32

the prime minister, the chancellor, etc, together with the cabinet, is part of legislature, and can be removed by the legislature if the legislature withdraws its support)

- 3) Legislatif dipilih bisa dalam berbagai macam periode ditentukan oleh pemilih, dan tanggal pemilihan yang dipilih oleh kepala negara atas usulan dari perdana menteri atau kanselir. (The legislature is elected in varying period by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor).

Sementara ciri dari sistem pemerintahan parlementer menurut Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim<sup>70</sup>, adalah:

- 1) Raja/Ratu atau presiden adalah sebagai kepala negara. Kepala negara tidak bertanggung jawab atas segala kebijaksanaan yang diambil oleh Kabinet.
- 2) Eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif. Dan yang disebut eksekutif di sini adalah kabinet. Kabinet harus meletakkan atau mengembalikan mandatnya kepada kepala negara manakala parlemen mengeluarkan pernyataan mosi tidak percaya kepada menteri tertentu atau seluruh menteri.

---

<sup>70</sup> Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 175

- 3) Dalam sistem dua partai, yang ditunjuk sebagai pembentuk kabinet dan sekaligus sebagai perdana menteri adalah ketua partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Sedangkan partai politik yang kalah akan berlaku sebagai pihak oposisi.
- 4) Dalam sistem banyak partai, formatur kabinet harus membentuk kabinet secara koalisi, karena kabinet harus mendapat dukungan kepercayaan dari parlemen.
- 5) Apabila terjadi perselisihan antara kabinet dan parlemen, dan kepala negara berangapan kabinet berada pada pihak yang benar maka kepala negara akan membubarkan parlemen. Dan adalah menjadi tanggung jawab kabinet untuk melaksanakan pemilihan umum dalam tempo 30 hari setelah pembubaran itu. Sebagai akibatnya apabila partai politik yang menguasai parlemen menang dalam pemilihan umum tersebut maka kabinet akan terus memerintah, sebaliknya apabila partai oposisi yang menang maka dengan sendirinya kabinet mengembalikan mandatnya dan partai politik yang menang akan membentuk kabinet baru.

#### Kelebihan Sistem Pemerintahan Parlementer:

- 1) Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan

eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.

- 2) Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
- 3) Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Parlemerter:

- 1) Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
- 2) Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak dapat ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.
- 3) Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai meyoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- 4) Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, antara lain :

- 1) Australia,
- 2) Singapura,
- 3) Denmark,
- 4) Swiss,
- 5) India,
- 6) Korea Selatan.

Praktik Lembaga Penyelenggara Pemilu di Negara-negara penganut sistem parlementer diulas pada bagian berikutnya, yang meliputi; Pertama, soal Organisasi (Kelembagaan). Kedua, terkait sumber daya manusia (SDM) dan pola rekrutmen. Ketiga, soal kewenangan. Keempat, terkait tata kerja dan tata laksana (business process); yakni bagaimana pemilu di masing-masing negara dijalankan.



## 1) Australia

Komisi Pemilihan Umum di Australia saat ini bernama Australian Election Commission (AEC). Mulanya, yakni pada periode 1973-1984, Komisi Pemilihan Umum Australia bernama Australian Electoral Office, dan merupakan bagian dari kementerian dalam negeri. Statusnya berubah menjadi lembaga mandiri dan independen sejak 21 Februari 1984, yakni sejak dilakukan amandemen terhadap The Commonwealth Electoral Act 1918.

Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Australia berjumlah 3 (tiga) orang, terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 2 (delapan) Anggota. Ketua AEC berasal dari unsur Hakim Pengadilan Federal Australia, baik berstatus aktif ataupun pensiunan. Sementara itu, dua anggota AEC masing-masing menjalankan peran sebagai Komisioner Elektoral dan Anggota non-yudisial. Dalam menjalankan tugasnya, Komisioner Elektoral dibantu 1 (satu) deputi, 2 (dua) orang asisten utama, 7 (tujuh) orang asisten, Kepala Bagian Keuangan, dan Kepala Bagian Hukum. Pada setiap negara bagian terdapat seorang penanggungjawab yang ditugaskan oleh AEC untuk penyelenggaraan Pemilu di negara bagian dimaksud yang disebut dengan Manajer Negara Bagian (State Manager).

Komisioner Elektoral menjalankan tugas dan fungsi kepemimpinan dan manajemen strategis AEC. Dua orang asisten utama yang berada di bawahnya

masing-masing memimpin Divisi Penyelenggaraan dan Reformasi Pemilu dan Divisi Kapabilitas. Asisten Utama yang membawahi Divisi Penyelenggaraan dan Reformasi Pemilu juga bertanggung jawab atas teknis penyelenggaraan Pemilu tingkat nasional, karena melekat juga padanya jabatan sebagai Manajer Pemilu Nasional.

Berdasarkan portofolio anggaran 2013-2014, AEC memiliki fungsi menjaga dan mempertahankan sistem Pemilu yang independen dan imparisial bagi pemilih melalui pengelolaan pendaftaran pemilih secara aktif, pelayanan pemungutan suara secara efisien, dan pendidikan pemilih serta peningkatan kesadaran dan kepedulian publik.

Untuk menjalankan fungsinya tersebut, AEC menjalankan kegiatan pemutakhiran data pemilih dan secara aktif menjaga kontak dengan pemilih untuk memastikan data-data pemilih yang ada tetap terpelihara validitasnya. AEC juga menyediakan segala perangkat pendukung bagi penyelenggaraan Pemilu federal dan referendum. AEC juga bersedia memberikan bantuan teknis kepada negara lain mengenai penyelenggaraan Pemilu manakala dibutuhkan. Kegiatan lain yang dilakukan oleh AEC adalah memberikan pendidikan pemilih demi meningkatkan pengetahuan masyarakat mengenai Pemilu dan mendorong masyarakat untuk aktif berpartisipasi dalam proses Pemilu.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> [http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/AEC\\_Services/](http://www.aec.gov.au/About_AEC/AEC_Services/), diakses 29 September 2015



## 2) Singapura

Penyelenggaraan Pemilu di Singapura dilakukan oleh The Elections Department of Singapore (ELD). Lembaga ini bekerja di bawah Kantor Perdana Menteri. Sebelumnya, ELD berada di bawah Kantor Deputi Perdana Menteri dan pernah juga di bawah Kementerian Dalam Negeri.

Dalam situs resminya, disebutkan bahwa ELD mempunyai visi menjadi Organisasi (Kelembagaan) dinamis dan inovatif yang menghargai masyarakatnya, selalu mengedepankan kualitas dan akuntabilitas dalam memberikan layanan kePemiluan dalam rangka mempromosikan dan menjaga kepercayaan warga negara dan keyakinan terhadap proses demokrasi di Singapura.<sup>72</sup>

ELD menetapkan misi sebagai penyelenggara Pemilu profesional yang berkomitmen untuk menyiapkan dan mengOrganisasi (Kelembagaan)kan layanan publik agar dapat secara efisien menyelenggarakan Pemilu yang bebas dan jujur di Singapura. Organisasi (Kelembagaan) ELD mempunyai tujuan sebagai berikut:

- 1) Berpegang teguh dan taat pada seluruh ketentuan peraturan penyelenggaraan pemilihan umum;

---

<sup>72</sup> [http://www.eld.gov.sg/about\\_corporate.html](http://www.eld.gov.sg/about_corporate.html), diakses 29 September 2015

- 2) Memelihara akurasi daftar pemilih yang dapat diakses dan dapat digunakan setiap saat;
- 3) Menyediakan segala kebutuhan informasi dan sarana prasarana yang dibutuhkan oleh pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara rahasia berdasarkan informasi yang lengkap;
- 4) Transparan dan tidak berpihak; dan
- 5) Memberikan pelayanan yang baik dan responsif kepada seluruh masyarakat.

Setiap warga Singapura wajib ikut serta memberikan suara dalam pemilihan umum, kecuali bagi mereka yang mendapatkan pengecualian. Pada Pemilu 2015, tercatat sebanyak 2,46 juta warga Singapura yang memenuhi syarat sebagai pemilih. Dalam penyelenggaraan Pemilu, ELD didukung tenaga penuh waktu sebanyak 28 orang, dengan dibantu satu tim yang bertugas khusus mengelola perangkat teknologi informasi.

ELD bertanggung jawab atas perencanaan, penyiapan, dan pelaksanaan Pilpres, Pileg, dan referendum di Singapura. Dalam kerangka itu pula, ELD mempunyai departemen khusus yang menangani pendaftaran donasi atau sumbangan kegiatan politik yang dinamakan The Registry of Political Donations (RPD). Pembentukan RPD bertujuan mencegah pengaruh asing dalam kehidupan politik dalam negeri Singapura yang potensial dilakukan melalui pemberian sumbangan dana politik.

Dalam masa jeda antara satu Pemilu dengan Pemilu lainnya, ELD menjalankan aneka program yang berkaitan dengan pemutakhiran data dan pendidikan terhadap pemilih. ELD memastikan data pemilih selalu termutakhirkan dan tersedia setiap saat diperlukan. Selain itu, ELD juga mengembangkan dan terus melakukan pendidikan pemilih untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat mengenai proses Pemilu. Muaranya adalah agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses Pemilu.

Berdasarkan konstitusi Singapura (The Constitution of Republic of Singapore), dalam hal pemilihan presiden, diatur mengenai pembentukan Panitia Pemilihan Presiden (Presidential Elections Committee, PEC) yang bertugas memastikan bahwa kandidat Presiden memenuhi seluruh persyaratan yang telah ditetapkan. Keanggotaan Panitia Pemilihan Presiden terdiri atas: (1) Ketua Komisi Pelayanan Publik (Public Service Commission); (2) Ketua Otoritas Pengatur Akuntansi dan Perusahaan (Accounting dan Corporate Regulatory Authority); dan (3) Anggota Dewan Kepresidenan untuk Urusan Hak-Hak Minoritas (Presidential Council on Minority Rights).<sup>73</sup> Ketua Komisi Pelayanan Publik otomatis menjadi Ketua PEC. Keputusan PEC bersifat final dan mengikat.

---

<sup>73</sup> Bagian V, Bab I, Pasal 18 The Constitution of Republic of Singapore

### 3) Denmark

Penyelenggaraan Pemilu di Denmark dilakukan oleh tiga tingkatan administrasi, yaitu Bagian Pemilu (Election Section, ES) Kementerian Perekonomian dan Dalam Negeri, 92 Panitia Pemilihan Distrik (District Election Committees, DECs), dan 1.650 Panitia Pemilihan Distrik Tingkat TPS (Polling District Election Committees, PDECs). ES merupakan lembaga permanen yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum di Denmark.<sup>74</sup>

Beberapa staf ES berasal dari Kementerian Perekonomian dan Dalam Negeri yang ditugaskan secara khusus untuk melaksanakan pendaftaran partai politik non-parlemen yang akan mengikuti Pemilu, memelihara daftar partai politik peserta Pemilu, dan menentukan keabsahan warga negara Denmark yang telah berada di luar Denmark selama lebih dari 4 (empat) tahun untuk ikut serta memberikan suaranya dalam pemilihan umum.

Keanggotaan DEC dan PDEC berasal dari usulan Dewan Lokal dengan mempertimbangkan keterwakilan partai politik secara proporsional. Oleh karena itu, dalam proses rekrutmen DEC dan PDEC, penyelenggara Pemilu harus berkomunikasi dengan pengurus partai

<sup>74</sup> OSCE/ODHIR Needs Assessment Mission Report on Denmark Early General Elections, 18 June 2015, yang dipublikasikan pada 1 Juni 2015, hlm 1

politik di tingkat lokal.<sup>75</sup>

DEC dibentuk di tingkat Daerah Pemilihan (Nomination Districts). Satu Daerah Pemilihan dapat mencakup separuh wilayah kabupaten/kota atau satu wilayah utuh kabupaten/kota, atau gabungan dari beberapa kabupaten/kota atau gabungan dari bagian wilayah beberapa kabupaten/kota.

Keanggotaan DEC berjumlah antara 5-9 orang, yang ditunjuk sebagai perwakilan dari kabupaten/kota yang ada di suatu daerah pemilihan. Sedangkan keanggotaan PDEC berjumlah antara 5-9 orang supervisor TPS dan dibantu oleh sejumlah pemilih. Peserta Pemilu diperkenankan menjadi anggota PDEC, namun tidak diperbolehkan terlibat dalam proses penghitungan suara.

ES merupakan lembaga permanen yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum di Denmark. Lembaga ini melakukan pendaftaran partai politik noon-parlemen, memelihara daftar partai politik peserta Pemilu, dan menentukan siapa saja warga negara yang dapat dinyatakan berhak ikut serta dalam pemilihan umum.

ES tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa atau mengawasi sumbangan dana politik. Undang-undang Pemilu di Denmark tidak menetapkan batasan mengenai besaran dana politik

---

<sup>75</sup> Ibid, hlm 5

atau dana kampanye. Namun, sepanjang 2014-2015 sudah ada upaya yang dilakukan oleh para ahli yang diukumpulkan oleh Kementerian Perekonomian dan Dalam Negeri dan Kementerian Kehakiman untuk membuat aturan khusus mengenai pendanaan politik. Salah satu rekomendasi dari pertemuan tersebut adalah agar partai politik mempublikasikan nama, alamat, dan total nilai sumbangan yang diterimanya apabila jumlahnya melebihi 20.000 DKK (Danish Krone). Juga agar ditetapkan batas waktu bagi partai politik untuk mengumumkan nama penyumbang berikut nilai sumbangannya.<sup>76</sup>

Setiap warga negara yang telah berusia sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun dan menetap secara permanen di Denmark berhak untuk memilih, kecuali mereka yang oleh pengadilan dinyatakan dicabut hak pilihnya, baik sifatnya permanen ataupun sementara. Undang-undang Pemilu juga mengatur mengenai prasyarat yang harus dipenuhi oleh warga negara Denmark yang telah lama berada di luar negeri agar dapat diperbolehkan memberikan suaranya dalam Pemilu.

Daftar pemilih disusun secara pasif dengan cara merujuk pada data kependudukan nasional. Pemilih tambahan dimungkinkan memberikan suaranya apabila

---

<sup>76</sup> OSCE/ODHIR Needs Assessment Mission Report on Denmark Early General Elections, 18 June 2015, yang dipublikasikan pada 1 Juni 2015, hlm 7-8

telah mendaftarkan diri pada panitia Pemilu di tingkat TPS selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sebelum hari pemungutan suara.

Dewan Kota menyiapkan kartu suara berdasarkan jumlah pemilih yang terdaftar. Pada kartu suara terdapat nama dan alamat pemilih, juga informasi mengenai hari dan waktu pemungutan suara serta lokasi Tempat Pemungutan Suara (TPS). Pemilih dapat menyampaikan tanggapan atau koreksi atas data dalam kartu pemilih kepada Dewan Lokal selambat-lambatnya sampai hari pemungutan suara dilaksanakan.

Undang-undang Pemilu di Denmark memungkinkan bagi mereka yang berkebutuhan khusus untuk memberikan suaranya melalui Tempat Pemungutan Suara (TPS) Khusus. Selain itu, terdapat peluang bagi mereka yang ingin maju sebagai kandidat independen dengan syarat mampu menunjukkan 150-200 tandatangan dukungan berikut alamat pendukung yang dapat diakses oleh publik secara terbuka



## 4) India

Penyelenggaraan Pemilu di India dilakukan oleh lembaga yang bernama Election Commission of India (ECI). ECI bersifat permanen dan independen dari pemerintah. Pembentukannya didasarkan atas amanat Konstitusi pada tanggal 25 Januari 1950. Informasi mengenai kiprah lembaga ECI dapat dilihat pada situs resmi ECI yaitu [www.eci.nic.in](http://www.eci.nic.in).

Mulanya, komisioner ECI hanya 1 (satu) orang yang ditunjuk oleh Presiden. Penambahan komposisi keanggotaan menjadi 3 (tiga) orang baru mulai diperkenalkan pada 16 Oktober 1989, namun hanya untuk periode singkat, yaitu sampai 1 Januari 1990.

Belakangan, tepatnya sejak 1 Oktober 1993, keanggotaan ECI bersifat multi-member, yakni berjumlah 3 (tiga) orang, terdiri atas 1 (satu) orang sebagai Ketua dan 2 (dua) orang sebagai Anggota. Ketiga komisioner ECI menduduki jabatan tersebut berdasarkan penunjukan oleh Presiden.

Masa jabatan komisioner ECI adalah 6 (enam) tahun atau sampai yang bersangkutan berusia 65 (enam puluh lima) tahun. Besaran gaji komisioner ECI disetarakan dengan gaji Hakim Agung di India. Komisioner ECI hanya dapat diberhentikan oleh parlemen India, melalui mekanisme impeachment.



Setiap komisioner memiliki hak dan kewajiban yang sama, termasuk dalam hal hak suara maupun hak bicara. Kebijakan lembaga dibahas dan diputuskan melalui rapat, sedangkan hasilnya dikeluarkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan, surat keputusan, ataupun surat edaran.

Keputusan yang dikeluarkan ECI dapat digugat melalui Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Dalam hal terkait hasil Pemilu Legislatif, gugatan dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi, sedangkan yang terkait hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maka gugatan dapat diajukan ke Mahkamah Agung.

Sepanjang proses Pemilu berjalan, lembaga yudisial tidak diperbolehkan melakukan intervensi sampai hasil Pemilu ditetapkan oleh ECI. Di lain pihak, ECI tidak dapat mengubah hasil Pemilu yang telah ditetapkannya. Hasil Pemilu hanya dapat diubah melalui keputusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung berdasarkan gugatan dari para pihak yang berkepentingan.

ECI memiliki Kewenangan mengawasi, menyelenggarakan, dan mengendalikan seluruh pelaksanaan tahapan pemilihan umum, termasuk di dalamnya penentuan hari dan tanggal pelaksanaan pemilihan umum, pendaftaran pemilih, penentuan jumlah dan lokasi Tempat Pemungutan Suara (TPS), lokasi penghitungan suara, dan lain semacamnya.

ECI juga berwenang mendiskualifikasi kandidat yang tidak mau mengumumkan rekening pembiayaan Pemilunya atau kandidat yang melakukan tindakan terlarang menurut undang-undang. Selain itu, terhadap kandidat yang sudah dinyatakan terpilih menjadi anggota parlemen, ECI juga dapat memberhentikan mereka di tengah masa jabatannya atau mengurangi periode jabatannya.



## 5) Swiss

Penyelenggaraan pemilihan umum di Swiss tergolong unik. Pemerintah Negara Federal Swiss merupakan pemerintahan kolektif yang terdiri atas 7 (tujuh) orang yang disebut sebagai Dewan Federal (Federal Council). Mereka dipilih oleh 246 anggota parlemen yang terdiri atas 200 anggota Majelis Rendah yang disebut Dewan Nasional (National Council) dan 40 anggota Majelis Tinggi yang disebut Dewan Negara (The Council of States) dalam suatu Sidang Umum yang digelar usai Pemilu Legislatif dilaksanakan. Setiap anggota Dewan Federal bergantian setiap tahun menjabat sebagai Presiden secara bergiliran. Masing-masing anggota Dewan Federal bertindak sebagai kepala pemerintahan untuk urusan-urusan tertentu, yaitu:

- 1) Urusan Dalam Negeri
- 2) Urusan Luar Negeri
- 3) Urusan Energi, Perhubungan, dan Lingkungan Hidup
- 4) Urusan Pertahanan dan Olahraga
- 5) Urusan Kehakiman
- 6) Urusan Perekonomian dan Pendidikan, dan
- 7) Urusan Keuangan



Swiss tidak mempunyai lembaga yang khusus menyelenggarakan Pemilu pada tingkat federal. Hal ini dikarenakan seluruh tanggung jawab penyelenggaraan Pemilu ada pada negara bagian (canton). Pemerintah Federal hanya menyusun parameter umum Pemilu, termasuk di dalamnya pemilihan anggota Dewan Nasional, sedangkan pelaksanaannya menjadi Kewenangan negara bagian.<sup>77</sup>

Penyelenggaraan teknis Pemilu tingkat federal hampir seluruhnya didukung oleh personil Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di pemerintah negara bagian. Mereka diharuskan bekerja secara profesional dan efisien, serta memahami arti penting pemenuhan terhadap hak-hak politik warga negara. Masyarakat Swiss diyakini mempunyai tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap PNS yang bertugas menjadi penyelenggara Pemilu ini.

Pemerintah Federal menyusun aturan mengenai penyelenggaraan Pemilu tingkat federal. Aturan pelaksanaannya kemudian disusun dan ditetapkan oleh negara bagian (canton). Beberapa Kewenangan kemudian didelegasikan kepada pemerintah di tingkatan yang lebih rendah (communal level), seperti pengadaan dan penyiapan surat suara, pendirian tempat pemungutan suara, dan penghitungan suara.

---

<sup>77</sup> OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Swiss Confederation Federal Election 21 October 2007, dipublikasikan pada 3 April 2008.

Selain itu communal level juga bertanggung jawab menyusun daftar pemilih dengan berpedoman pada daftar penduduk yang ada di tingkat komunal.

Penyelenggaraan Pemilu tingkat federal sepenuhnya menjadi tanggung jawab negara bagian (canton). Pemerintah Federal hanya membuat aturan umumnya. Berbeda dari sejumlah negara demokratis yang memberikan perhatian dan mempunyai aturan khusus mengenai pengaturan dana kampanye, Pemilu di Swiss memberikan kebebasan seluas-luasnya bagi partai politik atau Organisasi (Kelembagaan) politik untuk menggalang dana politik sebesar-besarnya tanpa kewajiban menyampaikan laporan keuangan secara terbuka kepada publik.

Setiap negara bagian memiliki aturan yang berbeda-beda dalam hal penyelenggaraan Pemilu. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan jumlah dan jenis peserta Pemilu yang ada di negara bagian tersebut. Namun demikian, sebagaimana laporan OSCE/ODHIR, perbedaan tersebut tidak mempengaruhi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemilu di Swiss.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Swiss Confederation Federal Election 21 October 2007, dipublikasikan pada 3 April 2008, hlm. 8



## 6) Korea Selatan

Penyelenggaraan Pemilu di Korea Selatan dilakukan oleh Komisi Pemilu Nasional (National Election Commission/NEC). NEC dibentuk pada 21 Januari 1963 berdasarkan amanat Konstitusi Korea Selatan Pasal 114. NEC bersifat independen, setara dengan Majelis Nasional, Pemerintah Eksekutif, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.<sup>79</sup>

Keanggotaan NEC pada tingkat nasional berjumlah 9 (sembilan) orang, dengan komposisi 3 (tiga) orang ditunjuk oleh Presiden, 3 (tiga) orang dipilih oleh parlemen (Majelis Nasional), dan 3 (tiga) lainnya dinominasikan oleh Ketua Mahkamah Agung.<sup>80</sup>

Komisioner NEC harus bebas dari keterlibatan dalam partai politik atau tidak menjadi anggota suatu partai politik, atau tidak pernah terlibat dalam kegiatan politik yang diselenggarakan oleh partai politik.

Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua NEC dilakukan oleh anggota. Namun, biasanya yang dipilih sebagai Ketua adalah unsur komisioner yang berasal dari unsur hakim Mahkamah Agung. Komisioner NEC bekerja untuk masa jabatan selama 6 (enam) tahun. Mereka tidak dapat diberhentikan kecuali telah dinyatakan

<sup>79</sup> Aurel Croissant, *Electoral Politics in South Korea*, tulisan dapat dilihat pada <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01361008.pdf>

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 245

bersalah atau menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan.

NEC adalah lembaga penyelenggara sekaligus pengawas penyelenggaraan pemilihan umum. Selain menyelenggarakan seluruh jenis Pemilu, NEC juga berwenang mengawasi pendataan pemilih, kampanye, pemungutan, dan penghitungan suara. Bahkan, NEC juga diberi Kewenangan untuk membubarkan partai politik.

NEC bertugas menyelenggarakan seluruh jenis Pemilu yang berkaitan dengan jabatan-jabatan publik, termasuk di dalamnya pemilihan presiden, anggota parlemen, kepala daerah, dan pimpinan universitas negeri.

NEC melakukan pendaftaran peserta Pemilu, menyelenggarakan dan mengawasi pendataan pemilih, mengelola kegiatan kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan hasil Pemilu. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Election Commission Act tahun 1998, dinyatakan bahwa komisi pemilihan umum Korea Selatan bertanggung jawab dalam hal penyelenggaraan dan pengawasan kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan suara.<sup>81</sup>

NEC juga menangani urusan pendaftaran, perubahan, dan pembubaran partai politik. Disamping itu, NEC juga memberikan dukungan terhadap

---

<sup>81</sup> Ibid, hlm. 236

kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lainnya adalah menyediakan subsidi nasional bagi partai politik, mengawasi pembentukan asosiasi pendukung partai politik, mengumpulkan dan mendistribusikan dana partai politik, serta mengawasi penggunaan dana tersebut agar tidak menyimpang dari aturan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.







**BAB IV**

**LEMBAGA  
PENYELENGGARA  
PEMILU  
DALAM SISTEM  
ADMINISTRASI  
NKRI**





# BAB IV

## LEMBAGA PENYE- LENGGARA PEMILU DALAM SISTEM ADMINISTRASI NKRI

### 4.1. Kedudukan Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam UUD 1945

**O**rganisasi (Kelembagaan) Penyelenggara Pemilu di Indonesia menurut UU No. 15 Tahun 2011 adalah KPU (Komisi Pemilihan Umum), BAWASLU (Badan Pengawas Pemilu) dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah amanat dari Konstitusi UUD 1945 Pasal 22E Ayat 5 yang menyebutkan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dalam teks konstitusi itu tertulis komisi pemilihan umum bukan Komisi Pemilihan Umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, komisi pemilihan ini termasuk lembaga pengawas Pemilu (Bawaslu) dan lembaga penegak Kode Etik Penyelenggara Pemilu yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)<sup>1</sup>.

KPU beranggotakan 7 komisioner yang dipilih oleh panitia seleksi (pansel) kemudian diseleksi oleh DPR melalui proses fit and proper test setelah itu ditetapkan dan dilantik oleh Presiden. Sementara Bawaslu terdiri dari 5 anggota dengan proses rekrutmen yang sama seperti KPU. Berbeda dengan DKPP rekrutmen ditetapkan oleh unsur DPR dan Pemerintah serta perwakilan (*ex officio*) dari dua lembaga yakni KPU dan Bawaslu. DKPP terdiri dari 7 anggota dengan seorang merangkap sebagai Ketua. Masa kerja pimpinan ketiga lembaga itu adalah 5 tahun. Pimpinan ketiga lembaga dibantu oleh kesekretariatan, di tingkat pusat dipimpin oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen). Kesekretariatan diisi oleh tenaga-tenaga baik melalui jalur PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan non PNS.

KPU memiliki perangkat Organisasi (Kelembagaan) dari tingkat nasional sampai tingkat yang paling bawah, yakni Tempat Pemungutan Suara (TPS). Pada tingkat nasional disebut KPU, dan berturut-turut ke bawahnya adalah KPU Provinsi, KPU Kabupaten/

<sup>1</sup> Makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dengan judul "Pengenalan Tentang DKPP Untuk Penegak Hukum", disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013.

Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)/Panitia Pemilihan Distrik (PPD), Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat Desa/Kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di tingkat TPS. Sedangkan untuk penyelenggaraan Pemilu di luar negeri dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Untuk Aceh, nomenklaturnya adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP). Berturut-turut dari tingkat provinsi sampai tingkat TPS adalah KIP Aceh, KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS.

Untuk Bawaslu di tingkat pusat atau nasional adalah Bawaslu RI. Di tingkat Provinsi ada Bawaslu Provinsi menurut UU No. 15 Tahun 2011 menjadi badan permanen yang ada di tiap provinsi, sebelum adanya UU ini bersifat ad hoc bernama Panwas Provinsi. Bawaslu Provinsi terdiri dari tiga anggota dengan satu anggota merangkap sebagai Ketua. Kemudian di tingkat Kabupaten/Kota adalah Panwaslu Kabupaten/Kota yang terdiri dari 3 anggota dengan seorang Anggota merangkap sebagai Ketua. Setelah itu di tingkat kecamatan disebut Panwascam. Di tingkat Desa adalah PPL (Pengawas Pemilu Lapangan). Kini berdasar UU No. 8 Tahun 2015 dibentuk Panwas TPS untuk setiap TPS.

Sementara untuk DKPP hanya berada di tingkat nasional atau pusat saja. DKPP resmi dibentuk pada 12 Juni 2012 walaupun historis terbentuknya ada dari

tahun 2008 dengan nama Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU).

#### **4.2. Tugas dan Wewenang Lembaga Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum**

##### **1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 8 ayat (1), KPU memiliki tugas dan wewenang sebagai:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, 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 pemilih dari KPU Provinsi;
- 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;

- g. menetapkan peserta Pemilu;
- 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;
- i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- 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;



- l. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya;
- m. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/ atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/ atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- q. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- r. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- s. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.



Tugas dan Wewenang KPU dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 8 ayat (2) sebagai berikut:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, 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;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- 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;
- g. menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;
- 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;

- i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- k. mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;
- l. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- m. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- 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 berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- o. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- p. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;



- q. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- r. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota, Pasal 8 ayat (3), KPU mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. menyusun dan 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 dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. 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
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

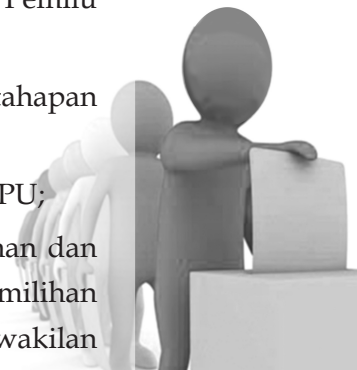
Tugas dan wewenang KPU dalam Pemilukada, baik pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota lebih banyak berada pada struktur KPU di tingkat daerah, yaitu KPU Provinsi untuk Pemilu Gubernur/Wakil Gubernur, dan KPU Kabupaten/Kota untuk Pemilu bupati/wakil bupati dan Pemilu Walikota/Wakil Walikota.

## **2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu mengatur mengenai tugas dan wewenang Bawaslu. Pasal 73 ayat (2) menyatakan bahwa Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.

Tugas pengawasan tersebut meliputi:

- a. mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
  1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
  2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
  3. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan



Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

4. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
  5. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  2. penetapan peserta Pemilu;
  3. proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  4. pelaksanaan kampanye;
  5. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  6. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

7. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  8. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/ Kota;
  9. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
  11. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
  12. pelaksanaan putusan DKPP; dan
  13. proses penetapan hasil Pemilu.
- c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/ dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
  - d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;
  - e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
  - f. evaluasi pengawasan Pemilu;



- g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Bawaslu dibekali Kewenangan:

- a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- c. menyelesaikan sengketa Pemilu;
- d. membentuk Bawaslu Provinsi;
- e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

DKPP diatur secara khusus pada UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Bab V, Pasal 109. Ayat (1) DKPP bersifat tetap dan



berkedudukan di Ibu Kota Negara. DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Secara lebih spesifik, pada Pasal 109 ayat (2) DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan jajaran di bawahnya, anggota Bawaslu dan jajaran di bawahnya.

Tugas DKPP diatur dalam Pasal 111 ayat (3):

- a. menerima pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan Putusan; dan
- d. menyampaikan Putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Pada ayat selanjutnya, disebutkan tentang kewenangan DKPP, yaitu:

- a. memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk dokumen atau bukti lain; dan

- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik

### 4.3. Efektifitas DKPP Sebagai Lembaga Baru Bagian dari Penyelenggara Pemilu<sup>2</sup>

Perdebatan sehubungan dengan ide peradilan etik adalah dasar konstitusionalnya menurut UUD 1945 yang berlaku sekarang (*ius constitutum*). Undang-Undang Dasar itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari Pancasila dan nilai-nilai moral dan etika yang hidup dalam masyarakat yang harus dipandang tidak dapat dipisahkan dari pengertian-pengertian yang terkandung dalam teks UUD 1945. UUD 1945 tidak boleh hanya dibaca dengan pendekatan 'grammatical reading', melainkan juga harus dengan pendekatan 'moral and philosophical reading'.

Pancasila harus dipahami, bukan hanya sebagai sumber hukum tetapi juga sumber moral dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, kandungan normatif UUD 1945 harus dipahami berisi 'rules of the constitutional law', dan sekaligus 'rules of the constitutional ethics' secara bersamaan.

---

<sup>2</sup> Ulasan ulang materi MIMBAR ETIKA Jurnal DKPP, Jimly Asshiddiqie, "Dasar Konstitusional Peradilan Etik", edisi Perdana Juni 2015

Pengertian kekuasaan kehakiman dalam Bab IX UUD 1945 tentu saja belum mencakup pengertian sistem peradilan etik, karena di masa lalu, tradisi pemikiran umat manusia belum sampai kepada tingkatan yang mengenalkan adanya sistem 'rule of ethics' dan sistem peradilan etik, di samping 'rule of law' dan sistem peradilan hukum. Namun, jika nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dan prinsip Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dipahami dengan utuh dan sebaik-baiknya, maka tidaklah sulit bagi kita untuk menerima pengertian baru mengenai landasan konstitusional sistem etika dan peradilan etik berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Apalagi, Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 sebagai upaya penjabaran nilai-nilai etika Pancasila dan UUD 1945 itu tetap berlaku resmi sebagai hukum sampai sekarang.

Karena itu, penting untuk mengembangkan pemikiran baru di bidang etika dan peradilan etik ini. Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiripun sudah pernah mengeluarkan Rekomendasi berdasarkan keputusan resmi Sidang Umum PBB pada tahun 1996 yang menganjurkan agar semua negara anggotanya membangunapayang dinamakan 'ethics infra-structures in public offices' (infra-struktur etika dalam jabatan-jabatan publik). Karena itu, mari kita kembangkan kajian-kajian kritis mengenai ide peradilan alternatif ini untuk membantu agar beban sistem hukum dan



peradilan hukum dapat ditopang oleh bekerjanya sistem etika, seperti dikatakan oleh Ketua MA Amerika Serikat (1953-1969) Earl Warren akan pentingnya etika dalam penegakan hukum, “In a civilised world, law floats in a sea of ethics (di dunia yang beradab, hukum mengapung di samudera etika).”

### 1) Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP. Mengapa demikian? Kode Etika disusun berdasarkan kesadaran internal para penyelenggara pemilu yang mengikatkan diri secara sukarela (voluntary norms imposed from within the consciousness of the subjects). Sedangkan Pedoman Beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sendiri sebagai ‘self-regulatory body’ yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etika dan perilaku, pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah:

1. Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
2. Pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
3. Ketentuan tentang Sanksi

Kode Etik Penyelenggara Pemilu bertujuan untuk menjagakemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum di semua tingkatan dengan berpedoman kepada 12 asas yang ditentukan oleh UU dan diatur dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13, 11, 1 Tahun 2012, yang oleh Prof. Anna Erliyana dikategorisasikan menjadi:

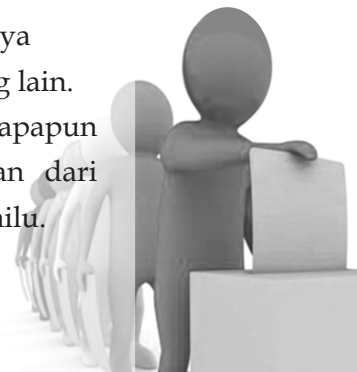
### 1) Asas Mandiri dan Adil

#### *Asas Mandiri*

- b. Bersikap netral:
- c. Menghindari Intervensi:
- d. Menghindari Pernyataan atau Pendapat yang bersifat Partisan:
- e. Tidak mempengaruhi Pemilih Yang Bersifat Partisan;
- f. Tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang menunjukkan sikap partisan;
- g. Tidak memberitahukan pilihan politiknya
- h. Tidak menanyakan pilihan politik orang lain.
- i. Tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

#### *Asas Adil*

- a. Perlakuan sama;



- b. Menjamin kesempatan yang sama;
- c. Mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi;
- d. Mempertimbangkan semua alasan yang diajukan oleh para pihak;
- e. Memberitahukan secara lengkap dan cermat dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya.

## 2) Asas Kepastian Hukum

- a. Melakukan tindakan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. Menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- c. Menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu.
- d. Menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib, dan prosedur yang ditetapkan;
- e. Menata akses publik terhadap dokumentasi dan informasi yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 3) Asas Jujur, Keterbukaan dan Akuntabilitas

- a. Penggunaan wewenang public harus beralas hukum publik

- b. Merespon setiap kritik dan pertanyaan
- c. Menjawab pertanyaan mengenai keputusan yang diambil, terkait proses pemilu
- d. Menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja lembaga penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- e. Menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;
- f. Memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu.

#### 4) Asas Proporsionalitas

- a. Mengumumkan adanya hubungan atau keterkaitan pribadi yang dapat menimbulkan situasi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas penyelenggara Pemilu;
- b. Menjamin tidak adanya penyelenggara Pemilu yang menjadi penentu keputusan yang menyangkut kepentingan sendiri secara langsung maupun tidak langsung; dan;
- c. Tidak terlibat dalam setiap bentuk kegiatan resmi maupun tidak resmi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.



## 5) Asas Profesionalitas, Efisiensi dan Efektif

### *Profesionalitas*

- a. Menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar administrasi penyelenggaraan Pemilu;
- b. Bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi administrasi Pemilu;

### *Efisiensi*

- a. Bertindak hati-hati dalam melakukan perencanaan dan penggunaan anggaran;
- b. Menggunakan dana APBN/D dengan penuh tanggungjawab.
- c. Menata akses publik secara efisien.

### *Efektifitas*

- a. Melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dengan komitmen tinggi;
- b. Menggunakan waktu secara efektif sesuai alokasi waktu yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu;
- c. Tidak melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggara Pemilu;
- d. Menata akses publik secara efektif.



## 6) Asas Kepentingan Umum

- a. Memastikan pemilih memahami secara tepat mengenai proses Pemilu;
- b. Menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya atau memberikan suaranya;
- c. Memastikan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung bagi pemilih yang membutuhkan perlakuan khusus dalam menggunakan dan menyampaikan hak pilihnya;
- d. Membuka akses yang luas bagi pemilih dan media untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

## 2) Subjectum Litis dan Objectum Litis Perkara di DKPP

### *Subjectum Litis*

Subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara di DKPP dapat mencakup pengertian yang luas dan dapat pula menyangkut pengertian sempit. Namun, dalam Peraturan tentang Pedoman Beracara DKPP, pengertian pihak yang dapat berperkara tersebut dibatasi, sehingga penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat secara realistis ditangani dan diselesaikan oleh DKPP.

Lagi pula, DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri untuk menjalankan fungsinya tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri. Hal-hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu atau pun hal-hal yang semestinya ditangani dan diselesaikan lebih dulu oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara langsung ditangani oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu.

Subjectum Litis terdiri dari Pengadu dan Teradu. Para pengadu/pelapor adalah: Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Tim Kampanye, Masyarakat dan/atau, Pemilih. Sedangkan Teradu/Terlapor adalah: Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kab/Kota, Anggota KIP Aceh, Anggota KIP Kab/Kota, Anggota PPK, Anggota PPS, Anggota PPLN, Anggota KPPS dan Anggota KPPSLN; Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Panwaslu Kab/Kota, Anggota Panwaslu Kec, Anggota Panwaslu lapangan, Anggota Panwaslu Luar Negeri. Jajaran Sekretariat Penyelenggara Pemilu

### *Objectum Litis*

Objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara

pemilihan umum. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu orang per orang.

### 3) Akibat Hukum Putusan Final dan Mengikat

#### *Sifat Final dan Mengikat*

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (9) UU No. 15 Tahun 2011, “DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan ..., mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti.” Isi putusan DKPP dapat menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik, atau rehabilitasi karena laporan atau pengaduan tidak terbukti. Dalam hal terbukti, sanksi yang diberikan dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 112 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2011. Putusan DKPP dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh KPU dan/atau Bawaslu sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing, terkait dengan kasus pelanggaran kode etik yang bersangkutan.

### *Implikasi Putusan terhadap Proses Pemilu*

Secara normatif dan formal, putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah, objectum litis perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu persona aparat penyelenggara pemilihan umum, maka dengan sendirinya putusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses atau tahapan pemilihan umum. Objek perkara di DKPP juga tidak tergantung kepada ‘tempos delicti’ atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik.

#### 4) Masalah Keadilan Restoratif

Masalah penting yang sering kurang dipahami dengan baik atau kurang mendapat perhatian dalam perkembangan modern mengenai sistem peradilan adalah perspektif tentang keadilan restoratif (restorative justice). Pada umumnya, proses peradilan konvensional selalu dipahami dalam konteks paradigma keadilan retributif (retributive justice). Yang diutamakan dalam proses peradilan adalah sistem sanksi hukum yang bersifat menghukum, membalas dendam, melampiaskan sakit hati, atau menyalurkan kemarahan, baik korban dalam arti sempit ataupun korban dalam arti luas, yaitu masyarakat pada umumnya yang tidak puas, dan bahkan benci dan marah kepada penjahat yang telah melawan hukum dan merugikan masyarakat. Dalam hukum pidana, tersedia sistem sanksi pidana mati, pidana penjara, pidana denda, dan sebagainya. Sedangkan dalam sistem peradilan etik diadakan sanksi teguran dan sanksi pemberhentian dari jabatan publik. Semua bentuk sanksi hukum maupun etika tersebut bersifat pembalasan dengan cara menghukum dan melampiaskan amarah.

Namun dewasa ini, teori pembalasan ini mendapatkan perlawanan yang semakin kuat dan kritis di kalangan para ahli, seiring makin berkembang-luasnya kesadaran baru mengenai standar-standar kemanusiaan global. Hukuman atau pidana mati semakin dipersoalkan dalam teori dan praktik, dan demikian



pula sanksi penjara dipandang makin lama makin tidak efektif dalam mengendalikan kecenderungan perilaku menyimpang (deviant behaviors) dalam kehidupan masyarakat modern. Di bidang pemberantasan korupsi, misalnya, semakin luas aspirasi mengenai pentingnya penganan sanksi perampasan harta kekayaan dengan menggunakan sistem pembuktian terbalik. Seseorang yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, harus dirampas seluruh harta kekayaan yang dimilikinya, kecuali ia mampu membuktikan bahwa bagian-bagian mana dari harta kekayaan yang dimilikinya itu yang diperoleh dengan cara yang memang sah menurut hukum. Sistem sanksi yang demikian ini dianggap lebih bersifat memulihkan kerugian negara daripada sekedar melampiskan balasan sanksi penjara ataupun pidana mati bagi penjahat yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi tersebut. Dengan sistem sanksi perampasan harta tersebut, kepentingan kerugian kekayaan negara dapat dipulihkan sebagaimana mestinya, bukan sekedar melampiskan kemarahan kepada korupsi dan kepada koruptor.

##### 5) Sistem Sanksi Etika

Berbeda dari sanksi hukum yang bersifat menghukum dengan tujuan menyakiti pihak terhukum dengan pelbagai bentuknya, maka sistem sanksi etika justru bermaksud untuk menjaga kehormatan dan

kepercayaan terhadap institusi. Karena itu, sanksi etika mengandung 2 unsur yang dapat bersifat sendiri-sendiri atau bersifat bertahap, yaitu (i) sanksi yang bersifat membina atau mendidik berupa peringatan atau teguran, mulai dari bentuk yang paling ringan, yaitu teguran lisan sampai ke tingkat yang paling berat, yaitu peringatan keras secara tertulis, terdokumentasi, dan tersebar secara terbuka untuk khalayak yang luas; dan (ii) sanksi yang bersifat berat yang bertujuan menyelamatkan citra, kehormatan, dan kepercayaan publik terhadap institusi dan jabatan yang dipegang oleh pelanggar kode etik, yaitu dalam bentuk pemberhentian yang bersangkutan dari jabatan yang dapat bersifat sementara atau bersifat tetap. Pemberhentian sementara dimaksudkan untuk memulihkan keadaan, yaitu sampai dicapainya kondisi yang bersifat memulihkan keadaan korban atau sampai kepada keadaan pelanggar dengan sifat pelanggaran atau kesalahan yang terjadi telah terpulihkan. Sedangkan pemberhentian tetap dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah secara tuntas dengan maksud untuk menyelamatkan institusi jabatan dari perilaku yang tidak layak dari pemegangnya.

## Penutup

Anggota DKPP Nur Hidayat Sardini (2015) telah menerbitkan buku berjudul “Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu” untuk membantu bagi para pencari keadilan (*justice seeker*)

yang merasa dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara Pemilu karena tindakan, perilaku, atau perbuatan melanggar kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, Bawaslu, dan jajarannya, sehingga mengadakan kepada DKPP.

Secara ringkas, dituliskan tentang pentingnya keadilan pemilu, perlunya kontrol KPU dan Bawaslu, tujuan penegakan kode etik, dan tentu saja tentang tugas dan wewenang DKPP. Juga diulas secara detil tentang konstruksi peradilan kode etik penyelenggara Pemilu. Pada bagian selanjutnya, diuraikan tentang seluk beluk tata cara pengaduan kode etik penyelenggara pemilu yang ditangani DKPP. Tata cara ini tentu sangatlah penting mengingat penanganan perkara harus jelas pula berpihak pada hukum formil, agar mereka yang ingin berperkara di DKPP, terutama bagi para pencari keadilan memperoleh kejelasan prosedur beracara. Buku ini juga dituliskan tentang uraian-uraian mengenai kategorisasi dan modus-modus pelanggaran Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu<sup>3</sup>.

Buku tentang Kode Etik bagi Penyelenggara Pemilu karya salah satu komisioner DKPP itu menjadi penutup yang sangat penting untuk lebih jauh memahami per-pemiluan di Indonesia, khususnya dengan kehadiran lembaga peradilan (DKPP).

---

<sup>3</sup> Nur Hidayat Sardine. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB. 2015





# DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT BIP (Kelompok Gramedia).
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*. Jakarta: UI-PRESS.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Yogyakarta: LP3ES.
- Arendt, Hannah. 1963. *On Revolution*. London: Faber & Faber.
- Achmadi, Asmoro. 2003. *Filsafat Umum Cet. V*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Barry, Donald D. 2001. *Russian Politics. The Post-Soviet Phase*: Peter Lang Publishing.

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Brucker, Herbert. 1949. *Freedom of Information*. New York: Macmillan.
- B. Lidsky, Lyriisa. 2004. *Freedom of the Press: A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, CT: Praeger.
- C. F. Strong. 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, diterjemahkan dari Modern Political Constitution: An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dengan Nusa Media.
- Cater, Douglass. 1959. *The Fourth Branch of Government*, Randon House: Houghton Mifflin.
- Carey, John M. 2005. *Presidential vs Parliamentary Government*, dalam *Handbook of New Institutional Economics*, Netherland: Menard and M.M. Shirley (eds), Springer, Printed.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*, USA; Yale University Press.
- Elgie, Robert. 1999. *The Politics of Semi-Presidentialism* dalam Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford Uni Press.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-presidentialism: an Increasingly Common Constitutional Choice*, dalam Robert Elgie, at all. 2011. *Semi Presidentialism and Democratization*. New York: Pelgrave, MacMillan.
- Fahruurodji, A. 2005. *Rusia Baru Menuju Demokrasi: Pengantar Sejarah dan Latar Belakang Budayanya*; edisi:1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Hague, Rod dan Martin Harrop 2001. *Comperative Government and Politics an introduction*, 5 ed. New York: Palgrave.
- Hidayat Sardini, Nur. 2012. *Restorasi Penyelenggara Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Fajar Media Press.
- Hidayat Sardini, Nur. (2015). *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kusnardi, Moh., dkk. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. 5, Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Lowenthal, Richard. 1963. *Government in the Developing Countries : Its Functions and Its Form*, dalam buku Henry W. Ehrmann (ed), *Democracy in a Changing Society*. Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd.
- Mustansyir, Rizal. dan Misnal Munir. 2008. *Filsafat Ilmu* Cet. VII. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Manan, Bagir. 2006. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Press.
- Moestrop, Sophia. 1999. *Semi-Presidensialism in Young Democracy* dalam Robert Elgie (ed). 1999. *France dalam Robert Elgie (ed), Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford Uni Press.
- Mahfud MD, Moh. 2000. *Dasar dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Reneka Cipta.
- MacIVER, Robert M. 1947. *The Web of Government*, (terj.), Harun Al Rasjid dan Sutresna Sastradidjaja. *Djaring Pemerintahan*. Jakarta: Yasaguna.

- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nakwasara)*. Jakarta: PT. Garamedia
- Nagel, Jack H. 1975. *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven. Yale University Press.
- Powe, Jr., Lucas A. 1991. *The Fourth Estate and the Constitution: Freedom of the Press in America*, Berkeley: University of California Press.
- Rousseau, Jean Jacques. 1923. *The Social Contract*, London : J.M. Dent & Sons Ltd.
- Rauf, Maswadi. 1998. *Demokrasi dan Demokratisasi: Penajajaran Teoritis untuk Indonesia, dalam Seri Penerbitan Studi Politik*, Bandung: FISIP-UI dan Mizan.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London: Macmillan.
- Soemantri, Sri. 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito.
- Soemantri M, Sri. 1992. *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam M.B. Muqoddas dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press.
- Suleman, Zulfikri. 2010. *Demokrasi untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*. Jakarta. Penerbit Kompas.
- Tafsir, Ahmad. 1998. *Filsafat Umum* [Cet. VI; Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Tahir Azhary, Muhammad. 1995. *Negara Hukum Indonesia - Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI-Press.



- Verba, Sidney, Norman H. Nie, dan Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney. and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper and Row
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlazman, and Henry A. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in America Politics*. Cambridge, Mass/London, England: Harvard University Press.
- Witman, Shepherd L. dan John J. Wuest 1963. *Comperative Government*. Newyersy: Littlefield, Adams & Co.
- Yuda A.R, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

#### **Sumber Makalah dan Jurnal :**

- Asshiddiqie, Jimly. 2013. "Pengenalan Tentang DKPP Untuk Penegak Hukum". Makalah. Februari 2013
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. "Dasar Konstitusional Peradilan Etik". MIMBAR ETIKA Jurnal DKPP, edisi Perdana Juni 2015
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. "Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia". Makalah, 7 September 2004.
- Egypt's. 2014. "Presiden Election Law". IFES Briefing Paper 2014
- Hoesein, Zainal Arifin. 2014. "Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kedudukan, Fungsidan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Berdasarkan Konstitusi". Yogyakarta: 2014.
- Isra, Saldi. (2009). *Disertasi : Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah*

*Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

OSCE/ODIHR. 2008. *“Election Assessment Mission Report on Swiss Confederation Federal Election 21 October 2007”*. 3 April 2008.

Szilágyi, Ilona Mária. 2009. *“Presidential versus Parliamentary Systems”*. Jurnal Academic and Applied Research in Military Science (AARMS) Vol. 2 Tahun 2009.

Szilagy, Ilona Maria. 2009. *“Presidential versus parliamentary systems”*. Budapest, Hungary. Miklós Zrínyi National Defence University, Vol. 8, No. 2 - 2009.

SCE/ODHIR. 2015. *“Needs Assessment Mission Report on Denmark Early General Elections”*. 18 June 2015

Syawawi, Reza dan Khoirunnisa Nur Agustyati. 2012. *“Membunuh Demokrasi Lokal: Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi”*. Jurnal Pemilu dan Demokrasi.

Wahjono, Padmo. 1988. *“Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia”*. Makalah, September 1988, hal.4.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

*Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4924*

*Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu*

*Undang-undang No 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-undang No 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota*



Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 1  
Tahun 2012

**Sumber Website :**

“Standar Internasional Kelembagaan Penyelenggara Pemilu”, [www.rumahpemilu.org](http://www.rumahpemilu.org), 28/10/15

Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, Working Paper #144, September 1990, diunduh melalui <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>, pukul 09.09 WIB

<http://www.fec.gov/info/mission.shtml> diakses pada tanggal 24 Oktober 2015.

<http://www.fec.gov/info/mission.shtml> diakses pada tanggal 24 Oktober 2015

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_di\\_Amerika\\_Serikat](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Amerika_Serikat) diakses pada tanggal 24 Oktober 2015.

[http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/AEC\\_Services/](http://www.aec.gov.au/About_AEC/AEC_Services/), diakses 29 September 2015

[http://www.eld.gov.sg/about\\_corporate.html](http://www.eld.gov.sg/about_corporate.html), diakses 29 September 2015

[http://carapedia.com/sistem\\_Pemilu\\_negara\\_perancis\\_info219.html](http://carapedia.com/sistem_Pemilu_negara_perancis_info219.html)

<http://areasonoflife.blogspot.co.id/2012/12/30-negara-beserta-sistem-pemerintahan.html>, 24 Oktober 2015.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_Council\\_of\\_France](http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Council_of_France) diakses 30 Juni 2015

<http://conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/french-presidential-election-2012.104965> diakses 23 Oktober 2015



[https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan\\_umum\\_presiden\\_perancis\\_2012](https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_presiden_perancis_2012)

<http://indonesian.irib.ir/editorial/fokus/item/92699-protés-rakyat,-el-sisi-dan-Pemilu-mesir>

[https://www.elections.eg/images/pdfs/laws/Constitution\\_2014-En.pdf](https://www.elections.eg/images/pdfs/laws/Constitution_2014-En.pdf) diakses pada 24/10/2015

<http://indonesian.irib.ir/editorial/fokus/item/92699-protés-rakyat,-el-sisi-dan-Pemilu-mesir>

<http://laeners.blogspot.co.id/2012/01/konsep-politik-sistem-pemerintahan.html>, 24 Oktober 2015

<https://www.elections.eg/en/laws> diakses pada 24/10/2015

<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/egyptsource/egypt-high-elections-commission-secretariat-general-announced>

<https://www.elections.eg/en/committee/committee-formation>

<http://www.thecairopost.com/news/tag/high-elections-committee>

<http://www.dw.com/id/Pemilu-parlemen-rusia-adil-dan-bebas/a-15565165>

<http://www.dw.com/id/Pemilu-parlemen-rusia-adil-dan-bebas/a-15565165>

Aurel Croissant, *Electoral Politics in South Korea*, tulisan dapat dilihat pada <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01361008.pdf>



# Index

## A

Administrative functions 91  
Afrika Selatan 76, 88, 89  
agencies 47, 48  
Amerika Serikat 28, 30, 43, 44, 45, 48, 66, 67, 73, 76, 80,  
81, 82, 171  
antroposentrisme 5  
Argentina 76, 94, 95  
Asas Adil 172  
Asas Jujur, Keterbukaan dan Akuntabilitas 173  
Asas Kepastian Hukum 173  
Asas Kepentingan Umum 176  
Asas Mandiri 172  
Asas Profesionalitas, Efisiensi dan Efektif 175  
Asas Proporsionalitas 174  
Assemblée Nationale 108, 110, 111, 113  
Australia 28, 129, 133, 134  
Australian Election Commission (AEC) 134  
auxiliary institutions 49

## B

Badan Pelaksana Pemilu Pusat (Central Executive  
Election Board) 86  
badan pemilih (electoral college) 74  
Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) 164  
Bagian Pemilu (Election Section, ES) 139  
biometrik 93

Bolivia 76, 84  
Brasil 76, 92, 93  
business process 65, 75, 107, 133  
**C**  
Cabinet Government 124  
CCEP ( National Committee on Campaign Account  
and Politic Financing) 113  
central government's arm's length agency 48  
check and balance 14  
civil society 32, 44, 45, 49, 51  
COMELEC (Commission on Elections) 90  
Constituante Assembly/CA 118  
constitutional ethics 32, 52, 58, 169  
constitutional law 32, 52, 58, 169

## **D**

demokrasi 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 25,  
26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 44, 46, 48,  
51, 52, 53, 54, 55, 56, 77, 92, 101, 104, 116, 121,  
136  
demokrasi elitis 36  
demokrasi langsung 12  
demokrasi modern 6, 12, 16, 26, 27, 28, 40, 41, 42, 54, 56  
demokrasi perwakilan 12, 13, 14  
demokrasi prosedural 11, 36  
demokrasi substansial 11  
Denmark 133, 139, 140, 141, 142, 189, 190  
Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)  
156, 167  
Dewan Konstitusi (Conseil constitutionnel) 109  
Dewan Pengawal (The Guardian Council) 86, 87  
Dewan Syura 115, 117  
Dewan Tertinggi Angkatan Bersenjata (SCAF) 117  
dual-executive 104



dua putaran (à deux tours) 112  
due process of law 24

## E

Efektifitas 169, 175  
Efisiensi 63, 175  
Election Commission of India (ECI) 143  
Electoral Integrity 53  
empirisme 4  
equality before the law 24

## F

Federal Election Commission/FEC 80  
Filipina 28, 66, 67, 76, 90, 91  
free and fair election 63  
freedom of the press 41

## H

hak-hak warga negara 9  
Hasil Pemilu 8, 81, 144  
High Elections Committee (HEC) 116  
House of Commons 42

## I

Independent Electoral and Boundaries Commission  
(IEBC) 77  
Independent Electoral Commission/IEC 88  
independent supervisory bodies 49  
independent supervisory bodies 49  
India 35, 129, 133, 143  
institusionalisasi 16  
institutions 48  
inter-governmental forum 48  
interest group 16

intermediate institutions 48

Iran 76, 86, 87

## J

Joint Boards 48

## K

kaidah etika (ethical norms) 31

kaidah hukum (legal norms) 31

kampanye 7, 9, 17, 18, 27, 81, 83, 109, 110, 112, 113, 141,  
148, 150, 160, 163, 165

Keadilan 22, 170, 180

Keadilan Restoratif 180

kedaulatan 4, 6, 7, 8, 10, 33, 35, 51, 124

kedaulatan rakyat 4, 6, 7, 8, 10, 33, 51, 124

Kelompok Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri  
(KPPSLN) 157

Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)  
157

Kenya 76, 77, 78

kode etik 56, 57, 168, 169, 171, 176, 177, 179, 182

Kode Etik Penyelenggara Pemilu 156, 171, 172

Kohabitasi 105

Komisi Independen Pemilihan (KIP) 157

Komisioner Elektoral 134

Komisi Pemilihan Nasional (Camara Nacional  
Electoral) 94

Komisi Pemilihan Umum (KPU) 155, 158

konstitusional 7, 10, 28, 73, 101, 103, 109, 127, 170

Korea Selatan 28, 133, 149, 150

## L

legitimasi 10, 13, 57, 67, 102, 105

lembaga eksekutif 3, 129



lembaga legislatif 3, 75, 104, 121, 127  
local authority implementation agency 48

## **M**

Mahkamah Konstitusi Agung (SCC) 115, 118  
Majelis Rakyat (PA) 117  
Majelis Umum Mahkamah Konstitusi Agung (SCC)  
115  
Manajer Negara Bagian (State Manager) 134  
masyarakat madani 31, 32, 44, 45, 51  
Mesir 106, 115, 116, 117  
mindset 5  
mix-function 49  
monarki 3, 6, 12, 66  
Musyawarah 22

## **N**

National Democratic Institute (NDI) 86  
National Election Commission/NEC 149  
negara hukum 21, 22, 23, 24, 25, 38, 39

## **O**

Objectum Litis xxv, 176, 177  
oposisi elit 36  
Organisasi (Kelembagaan) 7, 31, 42, 45, 47, 56, 64, 75,  
77, 85, 94, 106, 133, 136, 148, 155

## **P**

Panitia Pemilihan Distrik (District Election  
Committees, DEC)s 139  
Panitia Pemilihan Distrik (PPD) 157  
Panitia Pemilihan Distrik Tingkat TPS (Polling District  
Election Committees, PDECs) 139  
Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) 157

Panitia Pemungutan Suara (PPS) 157  
Paradigma 6, 25  
parlementarisme 126  
parlementer 4, 50, 69, 71, 73, 95, 97, 98, 101, 102, 103,  
105, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 133  
participatory democracy 14  
Pemerintahan demokratis 12  
Pemilu 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 26, 27, 33, 51, 52, 53, 54, 55,  
56, 57, 61, 64, 65, 68, 71, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 84,  
85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99,  
102, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115,  
116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 133, 134,  
135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144,  
146, 147, 148, 149, 150, 155, 156, 157, 158, 159,  
160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169,  
171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 183,  
187, 191, 192, 193  
Pengadilan Etika 57  
Perancis 28, 48, 66, 97, 102, 106, 108, 109, 110  
plurinominal 113  
Presiden Electoral Commission/PEC 119  
presidensial 4, 29, 50, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74,  
75, 76, 95, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106  
pressure groups 16  
Profesionalitas 175  
public services 47

## Q

quadru politica 27, 57  
Quasi-Judicial functions 91

## R

rasionalisme 4  
Recomendatory functions 91



regulasi 10, 29, 65  
Renaissance 5  
Reportorial function 91  
representation in ideas 16  
representation in presence 16  
representative democracy 14  
rule of ethics 32, 47, 52, 57, 58, 170  
rule of law 10, 46, 52, 57, 58, 170  
rules of law 32  
Rusia 105, 106, 120, 121, 122, 123, 184

## S

satu putaran (single tour) 112  
self regulatory agencies 49  
semi-presidensial 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106  
Singapura 133, 136, 137, 138  
state auxiliary organs 49  
Stoker 47  
suara elektronik 93  
Subjectum Litis 176, 177  
supremacy of law 24  
Swiss 133, 146, 147, 148, 190

## T

tata laksana (business process) 65, 75, 107, 133  
Tempat Pemungutan Suara (TPS) 10, 87, 142, 144, 156  
teokrasi 6  
territorial ministries 48  
The Elections Department of Singapore (ELD) 136  
the fourth estate 41, 42, 43, 44, 45, 50, 51  
The Registry of Political Donations (RPD) 137  
trias politica 27, 32, 33, 40, 44, 49, 50, 51, 52, 57  
Tribunal Superior Eleitoral (TSE) 92  
Tribunal Supremo Electoral 84



U

uninominal 113

user-organisation 48





## DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)

Dibentuk pada Tanggal 12 Juni 2012

### ANGGOTA/KOMISIONER/MAJELIS:

1. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH
2. Prof. Dr. Anna Erliyana, SH, MH
3. Dr. Valina Singka Subekti, M.Si
4. Dr. Nur Hidayat Sardini, M.Si
5. Pdt. Saut Hamonangan Sirait, Mth
6. Ida Budhiati, SH, MH (*ex officio* KPU)
7. Endang Wihdatiningtyas, SH (*ex officio* Bawaslu)

### DASAR HUKUM

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
4. Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum;
5. Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu
6. Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu
7. Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2013 Tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Daerah (melibatkan TPD)



Pemilu adalah hasil kebudayaan manusia yang lahir dari perkembangan akal dan budi. Orang biasanya akan menyebut praktik-praktik pemilihan pemimpin yang terjadi di masa Yunani Kuno sebagai contoh penerapan Pemilu. Meskipun masih jauh dari pengertian Pemilu yang dikenal saat ini, namun proses pemilihan pemimpin di Yunani saat itu diakui telah memenuhi prasyarat Pemilu karena terlaksananya kedaulatan rakyat melalui pemilihan langsung.

Dewasa ini Pemilihan Umum (Pemilu) telah menjadi bagian tak terpisahkan bagi negara-negara penganut demokrasi. Pemilu menjadi mekanisme dalam proses pergantian jabatan, khususnya di dua cabang kekuasaan, yakni di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Seiring perkembangan zaman, Pemilu telah berubah menjadi sistem tersendiri yang selanjutnya melahirkan pelbagai corak, model, dan cara yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan negara masing-masing. Di negara penganut sistem pemerintahan presidensial, model Pemilu akan berbeda dengan negara penganut sistem pemerintahan parlementer. Bahkan, negara-negara yang sistem pemerintahannya sama pun, model Pemilu atau untuk memilih siapa Pemilu juga dapat berbeda.



DEWAN KEHORMATAN  
PENYELEGGARA PEMILU  
(DKPP RI)

Alamat:  
Jl. MH. Thamrin, No. 14  
Jakarta Pusat 10350  
Telp/Faks: 021-31922433  
Website: [www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id)

ISBN : 978-602-72770-2-1



DKPP RI

PENYELENGGARA PEMILU DI DUNIA