

# LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA: BERBAGAI PERMASALAHANNYA<sup>1</sup>

Indra Pahlevi

## *Abstract*

*As Indonesia is a democratic state, general election is a means to run the people sovereignty. To achieve a qualified election, we need a professional institution there on. Such a professional institution has been conducted by the Constitution 1945, Article 22E section (5) as saying that the election is held by a national election commission, which is permanent and autonomous. The provision underlines that such an institution shall be free from any form of intervention and from whatever parties, in conducting its all tasks, function and authorities. Today there has been the law No. 22/2007 on The Election Organizer ruling the National Election Commission, Election Oversight Body and its their function and authorities. However, referring to the evaluation of the election in 2009, there have been many problems arising from organizing, tentative eligible voters, the seats allocation to the determination for the elected legislators. The main reason for such problems count for both doubtedness of the integrity and capacity of the commissioners and unsynchronized electoral legal frameworks. Therefore, there shall be a concrete effort to organize an election through a more comprehensive codified legal frameworks. Partial amendment of the Law No. 22/2007 shall be viewed as an intervening goal to achieve a comprehensive electoral legal frameworks.*

*Keywords : General Election, Election Organizer, Law*

## **Abstrak**

Dalam sebuah negara demokratis seperti Indonesia, Pemilu merupakan instrumen untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Guna menghasilkan sebuah pemilu berkualitas, dibutuhkan lembaga profesional yang mengelola pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu profesional di Indonesia sudah diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (5) Konstitusi UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh

---

<sup>1</sup> Tulisan ini sudah memperoleh masukan dan koreksi dari Mitra Bestari, DR. Lili Romli, M.Si, Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik LIPI. Atas masukan dan koreksinya disampaikan terima kasih. Tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab Penulis.

suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya lembaga penyelenggara pemilu harus bebas dari pengaruh dan intervensi pihak manapun dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajibannya. Saat ini masih terdapat UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengatur tentang Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu disertai tugas dan wewenangnya. Namun demikian berkaca pada evaluasi penyelenggaraan pemilu tahun 2009, terdapat banyak masalah penyusunan daftar pemilih hingga penghitungan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Beberapa permasalahan tersebut akibat integritas dan kemampuan para komisioner yang rendah selain belum sinkronnya pengaturan tentang ke-pemilu-an yang masih tersebar. Tulisan ini merekomendasikan agar semua pengaturan tentang pemilu harus sinkron dan salah satunya bisa dilakukan integrasi pengaturan secara komprehensif tentang pemilu dalam satu undang-undang. Revisi terbatas atau penggantian terhadap UU No. 22 Tahun 2007, harus dijadikan sasaran antara untuk sasaran utamanya menciptakan sebuah pengaturan tentang pemilu yang baik.

Kata Kunci: Pemilu, Penyelenggara Pemilu, Undang-undang

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Mengawali tahun 2011, DPR khususnya Komisi II dihadapkan kepada “utang” pembentukan undang-undang yang terkait dengan Penyelenggara Pemilu. Hal itu karena sesungguhnya pembentukan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu adalah salah satu Rancangan Undang-Undang (RUU) prioritas yang harus dibahas oleh Komisi II tahun 2010. Namun hingga berakhirnya tahun 2010, RUU tersebut belum juga tuntas di tingkat internal DPR khususnya Komisi II. Setelah mengalami perdebatan yang cukup panjang<sup>2</sup>, maka tahun 2011 penyiapan RUU tersebut selesai dan diharmonisasi oleh Badan Legislasi sebelum akhirnya diserahkan ke Pemerintah untuk dibahas bersama di DPR. Latar belakang gagasan melakukan perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun

---

<sup>2</sup> Perdebatan paling alot terkait dengan keikutsertaan anggota partai politik untuk menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu meskipun akhirnya draft yang disepakati adalah anggota partai politik berhak menjadi calon dan harus mengundurkan diri pada saat pendaftaran. Keputusan tersebut disertai catatan dari Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi PAN.

2007 tentang Penyelenggara Pemilu ini disebabkan karena “gagalnya” Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan Pemilu tahun 2009 lalu yang ditandai banyaknya persoalan yang muncul.

Tahun 2009 lalu merupakan tahun pemilu yang di dalamnya terselenggara Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Ketika tahun 2004 diselenggarakan pemilu untuk memilih para anggota legislatif (DPR dan DPRD) serta DPD dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, kinerja KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu mendapat sorotan. Beberapa komisionernya –termasuk ketuanya Prof Nazaruddin Sjamsuddin– menjadi penghuni “hotel prodeo” karena diputuskan bersalah oleh pengadilan dalam kasus-kasus korupsi. Mulyana W. Kusuma didakwa menerima suap, kemudian Daan Dimara dalam kasus surat suara, Rusadi Kantaprawira dalam kasus tinta, serta Prof Nazaruddin dalam kasus asuransi. Dengan berbagai kasus tersebut, KPU menjadi sebuah lembaga yang sangat tercoreng ditengah pujian baik dari dalam maupun luar negeri atas keberhasilan menyelenggarakan sebuah pemilu yang relatif rumit di sebuah negara demokrasi yang sedang berkembang. KPU hanya menyisakan tiga komisionernya yang periodenya diperpanjang melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) yaitu Prof Ramlan Surbakti, Chusnul Mariyah, dan Valina Singka Subekti.<sup>3</sup> Sementara dua komisioner lain mundur di tengah jalan yaitu Anas Urbaningrum yang bergabung ke Partai Demokrat serta Hamid Awaluddin yang diangkat menjadi Menteri Hukum dan HAM Kabinet Indonesia Bersatu I (belakangan diganti dan kemudian menjadi Duta Besar RI di Moscow, Rusia). Padahal di awal periode KPU tahun 2004, dua orang komisioner sudah terlebih dahulu mengundurkan diri dengan alasan lebih memilih menjadi dosen yang memang tidak boleh dirangkap oleh komisioner KPU yaitu Imam B. Prasodjo dan Mudji Sutrisno.

Ketidajelasan keanggotaan KPU tersebut sangat berimbas kepada persiapan pemilu 2009 yang seharusnya sudah dipersiapkan oleh para komisioner KPU baru sejak tahun 2006. Sebabnya adalah belum selesainya pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilu (awalnya RUU tentang KPU) oleh Komisi II DPR RI yang kemudian dibahas oleh sebuah Panitia Khusus DPR RI sejak tahun 2005 hingga tahun 2007. Pada mulanya gagasan untuk membentuk UU tentang Penyelenggara Pemilu adalah karena kondisi yang memprihatinkan di KPU

<sup>3</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 7 Maret 2006 berkaitan dengan akan berakhirnya masa kerja KPU pada bulan Maret 2006. Perppu tersebut dikeluarkan karena menunggu proses pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilu di DPR yang kemudian menjadi UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

sebagaimana yang dikemukakan di atas. Tetapi dalam perkembangannya, RUU inisiatif ini berkembang substansinya tidak hanya terkait dengan penggantian komisionernya, tetapi juga meliputi tugas, wewenang, dan kewajiban termasuk pola rekrutmen dan pemberhentiannya serta kesekretariatannya. Selain itu disepakati tidak hanya mengatur tentang KPU saja karena UUD 1945 tidak menuliskan KPU dalam “huruf besar” yang berarti lebih kepada adanya fungsi.<sup>4</sup> Oleh karena itu diatur pula tentang lembaga pengawas dan pemantau. Selanjutnya lahirlah UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Dengan niat untuk memperbaiki kualitas lembaga penyelenggara pemilu terutama KPU melalui pola rekrutmen yang relatif ketat yang diatur dalam UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Terseleksi tujuh orang komisioner KPU periode 2008-2013 yang beberapa diantaranya berpengalaman menjadi ketua/anggota KPU provinsi, anggota Panwaslu provinsi, dan peneliti pemilu yaitu Prof. Hafiz Anshari (mantan Ketua KPU Kalimantan Selatan), I Gusti Putu Artha (mantan anggota KPU Bali), Andi Nurpati (mantan anggota Panwaslu Lampung), Sri Nuryanti (Peneliti LIPI), Samsul Bahri (Dosen Unibraw), Abdul Aziz (Peneliti Balitbang Kementerian Agama), dan Endang Sulastri (Dosen Universitas Muhammadiyah Jakarta). Ironisnya beberapa nama yang dikenal publik seperti Ramlan Surbakti, Valina Singka Subekti, Hadar Gumay, dan Didik Supriyanto ternyata tidak lolos psikotes yang diselenggarakan sebelum tes kemampuan/pengetahuan tentang kepemiluan.<sup>5</sup> Hal ini kemudian menjadi sebuah perbincangan dikalangan pemerhati pemilu dan *stake holders* yang lain dengan sebuah pertanyaan utama apakah KPU bisa menyelenggarakan pemilu tahun 2009 dengan baik jika beberapa nama yang dianggap kapabel ternyata tidak terpilih. Hasilnya memang pemilu 2009 terselenggara, tetapi catatan yang muncul sangat banyak dimulai dengan permasalahan penyusunan daftar pemilih yang bermuara tidak akuratnya daftar pemilih tetap (DPT) yang digunakan. Banyaknya gugatan hasil penghitungan suara dan kursi di Mahkamah Konstitusi, sehingga sempat muncul ketidakpastian dikalangan para calon anggota DPR apakah dirinya terpilih atau tidak menjadi anggota

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

<sup>5</sup> Yang menjadi tim seleksi KPU sebanyak 5 (lima) orang yang dinilai banyak pihak tidak transparan proses pembentukannya serta personilnya tidak dikenal luas secara keseluruhan. Adapun yang menjadi anggota Tim Seleksi KPU tahun 2007 adalah Prof. Dr. Ridwan Nasir, MA (Ketua merangkap Anggota), Dr. Purnaman Natakusumah, MPA (Sekretaris merangkap Anggota), Prof. Dr. Balthasar Kambuaya (Anggota), Prof. Dr. Sarlito Wirawan (Anggota), dan Prof. Dr. Jalaluddin (Anggota). Prakteknya seleksi lebih diketahui dilakukan oleh salah satu lembaga psikologi (khususnya dalam psikotes) yang belakangan diketahui dibawah koordinasi Prof. Dr. Sarlito Wirawan.

DPR baik dalam penghitungan tahap II maupun penghitungan tahap III.<sup>6</sup> Berbagai kondisi tersebut kemudian mengarahkan munculnya pandangan bahwa pemilu 2009 adalah pemilu terburuk sepanjang era reformasi (pasca 1998). Salah satu buktinya adalah adanya Panitia Angket DPR RI tentang DPT menjelang berakhirnya periode 2004-2009 yang merekomendasikan untuk segera diganti para komisioner KPU yang ada sekarang.<sup>7</sup> Bahkan saat ini tengah berlangsung proses pembahasan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa ketika pengaturan tentang Penyelenggara Pemilu dipisahkan dari UU tentang Pemilu dengan harapan menjadi lebih fokus karena lebih rincinya pengaturan, tidak terbukti secara keseluruhan. Memang pengaturan tentang KPU secara khusus dan/atau tentang Penyelenggara Pemilu secara umum merupakan upaya “membedol” dari satu bab yaitu Bab IV dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Upaya tersebut dimaksudkan untuk lebih terarahnya pengaturan tentang penyelenggara pemilu atau dalam konsep disebut *electoral management body* (EMB). Namun demikian berbagai permasalahan yang muncul memberikan pengalaman dan pelajaran berharga tentang bagaimana menata dan mengelola sebuah pemilu yang lebih berdasarkan kemampuan profesionalisme para penyelenggaranya termasuk peserta yang menjadi kontestan dalam pemilu. Oleh karena itu kehadiran UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu harus dikaji secara lebih mendalam guna tercapainya sebuah kondisi penyelenggara pemilu yang profesional – termasuk pengawasnya – di sebuah negara demokratis. Hal lain adalah bagaimana keterkaitan tugas penyelenggara pemilu dengan UU tentang Pemilu yang akan banyak membahas tugas dan wewenang KPU dan/atau lembaga pengawas pemilu khususnya dalam konteks bekerjanya sistem pemilu baik dalam pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD ataupun pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu pengaturan tentang penyelenggara pemilu sejak rekrutmen hingga

---

<sup>6</sup> Beberapa kasus muncul seperti yang dilakukan oleh Zaenal Ma'arif dari Partai Demokrat yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung terkait penghitungan perolehan kursi tahap II di Daerah Pemilihan Jawa Tengah V, meski kemudian akhirnya menang namun putusan MA tersebut tidak dieksekusi KPU. Juga yang dilakukan Andi Anshar dari Partai Amanat Nasional untuk daerah pemilihan DKI Jakarta II yang mengajukan gugatannya ke Mahkamah Konstitusi untuk proses penghitungan perolehan kursi tahap III yang kemudian berhasil dimenangkannya dan menggeser Agung Laksono yang sebelumnya sudah ditetapkan KPU sebagai calon terpilih.

<sup>7</sup> Lihat Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih yang salah satu rekomendasinya adalah agar dilakukan penggantian para komisioner KPU (meski masih terdapat beberapa pilihan apakah semua komisioner, hanya ketuanya saja, atau beberapa komisioner yang dianggap bertanggungjawab terkait permasalahan DPT), Setjen DPR RI, 2009, tidak dipublikasikan.

evaluasi pelaksanaan tugas dan wewenangnya akan memberikan dampak bagi hadirnya kualitas penyelenggaraan pemilu. Jika komisioner yang terpilih itu merupakan orang yang mengetahui, mengerti, memahami tentang ke-pemilu-an sekaligus, memiliki *leadership* dalam menjalankan organisasi KPU, maka kualitas penyelenggaraan pemilu juga niscaya akan baik. Namun sebaliknya, jika yang menjadi komisioner KPU tidak cukup memiliki kapasitas dan integritas dalam konteks ke-pemilu-an, maka amanat Konstitusi UUD 1945 yang menyatakan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang nasional, tetap, dan mandiri sekaligus profesional akan sulit terwujud, sehingga hasilnya adalah sebuah pemilu yang relatif banyak menimbulkan permasalahan.

Perkembangan saat ini, tengah dilakukan pembahasan terhadap RUU tentang Perubahan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu di Komisi II yang disebabkan adanya keinginan meningkatkan kualitas penyelenggara pemilu berdasarkan kinerja KPU dalam Pemilu 2009. Salah satu poin penting adalah diperbolehkannya kader partai politik mendaftar meski harus mundur pada saat mendaftar.

## **B. Perumusan Masalah**

Permasalahan yang muncul dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu di Indonesia adalah profesionalisme para komisionernya serta adanya masalah kepercayaan antar lembaga. Ketika sebuah lembaga didisain sebagai lembaga yang profesional seperti KPU, maka sewajarnya lembaga tersebut akan mencerminkan sebuah kinerja yang baik. Permasalahan muncul ketika rasa saling tidak percaya terjadi di antara para *stake holders*. Partai politik peserta pemilu merasa tidak percaya dengan kredibilitas KPU (para komisionernya), masyarakat juga meragukan kemampuan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu 2009 dengan bukti banyaknya permasalahan yang muncul sejak tahapan awal dimulai. KPU sendiri yang membentuk Bawaslu (melalui tim seleksi yang dibentuk KPU meskipun seleksi selanjutnya dilakukan di DPR) merasa “terganggu” dengan sepak terjang Bawaslu yang cenderung mengarah kepada pengawasan terhadap para anggota KPU termasuk di daerah-daerah. Sebaliknya Bawaslu dan jajarannya melihat bahwa terdapat banyak hal yang dilanggar atau diabaikan oleh KPU termasuk di daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemilu, sehingga hubungan kedua lembaga penyelenggara pemilu tersebut menjadi cenderung konfrontatif. Bahkan rekomendasi Bawaslu untuk membentuk Dewan Kehormatan hingga berakhirnya tahapan penyelenggaraan pemilu, tidak dilakukan oleh KPU. Selanjutnya perseteruan antara KPU dan Bawaslu masuk ke ranah Mahkamah Konstitusi dalam konteks pembentukan

Panwas Pemilu melalui upaya *judicial review* UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terkait pembentukan pengawas serta keberadaan dewan kehormatan. Konfliknya adalah banyak panwas yang dibentuk Bawaslu tidak diakui oleh KPU karena KPU yang berhak membentuk sesuai peraturan perundang-undangan. Hasilnya, MK mengabulkan sebagian khususnya tentang pembentukan panwas, sehingga panwas yang sudah dibentuk oleh Bawaslu untuk pemilu menjadi sah untuk bekerja.

Berdasarkan latar belakang di atas dapat disampaikan sebuah pertanyaan yaitu bagaimana pengaturan yang ideal tentang lembaga penyelenggara pemilu serta bagaimana membentuk lembaga penyelenggara pemilu yang profesional?

### C. Tujuan

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, tulisan ini memiliki beberapa tujuan yaitu:

1. memberikan gambaran tentang lingkup pengaturan penyelenggara pemilu di sebuah negara demokratis;
2. memberikan deskripsi bagaimana *performance* KPU dalam menyelenggarakan Pemilu 2009 yang dinilai banyak persoalan;
3. memberikan deskripsi bagaimana upaya perubahan pengaturan tentang Penyelenggara Pemilu yaitu RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu;
4. memberikan analisis tentang pengaturan yang ideal tentang lembaga penyelenggara pemilu dan membentuk lembaga penyelenggara pemilu yang profesional.

### D. Kerangka Pemikiran

Menurut Douglas Rae, dalam bukunya “*The Political Consequences Of Electoral Laws*” yang diterbitkan Yale University Press, New Heaven and Connecticut (1971), pemilu dapat dibedakan menjadi dua hal, yaitu *electoral laws* dan *electoral process*.<sup>8</sup> *Electoral laws* adalah “*those which govern the processes by which electoral preferences are articulated as votes are translated into distributions of governmental authority (typically parliamentary seats) among competing political parties.*”<sup>9</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan penentuan hasil, dan sebagainya.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Douglas W Rae (Eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986.

<sup>9</sup> Afan Gaffar, *Javanese Votes*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992, hal. 63.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 71.

Aspek dari *electoral laws* adalah:

1. Sistem Pemilu;
2. Asas-Asas Pemilu; dan
3. Pengorganisasian.

Adapun aspek *Electoral Process* antara lain:

1. Pendaftaran Pemilih;
2. Pencalonan; dan
3. Kampanye.

Berdasarkan hal tersebut, maka Penyelenggara Pemilu termasuk ke dalam pengorganisasian yang menjadi bagian dari *electoral laws*. Artinya, pemilu sebagai sebuah domain mempunyai bagian-bagian yang tidak terpisahkan. Salah satu bagiannya adalah penyelenggara pemilu tersebut. Guna lebih memberikan gambaran konsep atau kerangka pemikiran, disampaikan beberapa fokus konsep yang membahas tentang lembaga penyelenggara pemilu.

### **1. Faktor-Faktor dalam Administrasi Pemilihan Umum**

Dalam melaksanakan sebuah pemilihan umum –termasuk melaksanakan sebuah pemilihan kepala daerah secara langsung- diperlukan sebuah *Electoral Management Body* (EMB). EMB ini didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki tugas utama dan secara legal bertanggung jawab melaksanakan satu atau lebih unsur-unsur yang penting dalam pelaksanaan pemilu atau instrumen demokrasi langsung lainnya sebagaimana yang diatur dalam undang-undang penyelenggara pemilu ini.<sup>11</sup> EMB ini berfungsi sebagai administrator pemilu yang memiliki tugas utama menangani administrasi pemilu.

Tujuan utama dari lembaga administrasi pemilihan umum atau EMB ini adalah untuk mengantarkan sebuah pemilihan umum yang bebas dan adil kepada para pemilih. Untuk itu, ia harus melakukan semua fungsinya dengan tidak berpihak dan secara efektif ia harus meyakinkan bahwa integritas setiap proses pemilihan umum telah cukup terlindungi dari petugas-petugas yang tidak kompeten maupun para manipulator yang ingin bertindak curang. Siapapun yang ditugaskan dalam administrasi ini harus pertama-tama harus meyakinkan bahwa organisasi dan pelaksanaan pemilihan umum ini benar adanya; Kegagalan untuk memenuhi tugas atau kegiatan yang paling sederhana pun tidak hanya akan mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan,

---

<sup>11</sup> Cecep Effendi, *Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, makalah Seminar Nasional “Mencari Format Baru Pemilu dalam Rangka Penyempurnaan Undang-Undang Bidang Politik”, Jakarta, 10 Mei 2006, diselenggarakan Departemen Dalam Negeri dan LIPI.

tapi juga akan mengacaulakukan persepsi publik tentang kompetensi dan ketidakberpihakan dari administrator pemilu.

Hal-hal paling penting dari sebuah penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan adil, dan lembaga ideal untuk melaksanakan pemilihan umum meliputi hal sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. kemandirian dan ketidakberpihakan;
2. efisiensi;
3. profesionalisme;
4. tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada;
5. stabil; dan
6. transparan.

Secara terperinci hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Kemandirian dan Ketidakberpihakan.** Makna kemandirian adalah tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun sehingga lembaga ini bersih dari intervensi. Yang terpenting adalah bagaimana lembaga ini tidak bertindak bias atau menghindari kecenderungan politis dari pihak tertentu. Tugas utamanya adalah untuk melakukan administrasi atau mengawasi jalannya pemilihan umum.

**Efisiensi.** Prinsip ini untuk menegaskan bahwa diperlukan kredibilitas penyelenggara pemilu pada saat melaksanakan seluruh proses pemilu, sehingga dapat tepat dan cepat dalam mengambil kebijakan dan tindakan. Berbagai faktor mempengaruhi efisiensi, misalnya staf yang kompeten, profesionalisme, sumber daya, dan yang terpenting adalah waktu yang cukup untuk mengorganisir pemilu.

**Profesionalisme.** Sifat ini sangat urgent dalam melihat bagaimana sebuah lembaga penyelenggara pemilu bertindak sesuai tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu diperlukan sebuah lembaga yang profesional dalam menyelenggarakan praktek demokrasi ini. Hal terpenting adalah harus diisi oleh orang yang yang memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai prosedur pemilihan umum dan filosofi pemilihan umum yang bebas dan adil, diberi wewenang untuk melaksanakan dan mengatur proses tersebut.

**Ketidakberpihakan dan Penanganan yang Cepat.** Sama halnya dengan prinsip sebelumnya adalah bagaimana lembaga penyelenggara pemilu tidak berpihak serta mampu menangani berbagai persoalan secara cepat karena adanya konsekuensi setiap tahapan pemilu. Pengaturan harus memberikan

---

<sup>12</sup> International IDEA, *Demokrasi dan Konflik yang mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Seri Buku Pegangan International IDEA, Jakarta, 2000, hal. 312-314

ruang bagi adanya keluhan dan keberatan serta bagaimana mekanisme penanganannya secara adil dan efisien. Dengan demikian akan muncul rasa percaya dari pihak-pihak yang berkepentingan kepada lembaga ini.

**Transparan.** Sebagai sebuah lembaga yang profesional, maka sifat transparan adalah hal mutlak karena menyangkut munculnya kredibilitas dari proses pemilihan umum secara substansial tergantung pada semua kelompok yang relevan. Aspek ini harus memperoleh perhatian khusus dalam formulasi kerangka kerja lembaga legislatif pada sebuah administrasi pemilu.

## 2. Fungsi Administrasi Pemilu

Fungsi dari badan administrasi pemilu atau lembaga pemilu bervariasi di tiap-tiap negara. Terdapat fungsi memegang wewenang untuk menyelesaikan perselisihan dalam pemilihan umum di beberapa negara. Sementara di negara lainnya justru oleh struktur yang benar-benar terpisah. Setidaknya menurut International IDEA terdapat 8 (delapan) area yang terbagi dalam divisi-divisi fungsional yang harus ada dalam sebuah komisi pemilihan umum:

1. **divisi personalia** untuk melakukan rekrutmen dan melatih para petugas di seluruh negeri;
2. **divisi keuangan** untuk mengatur anggaran;
3. **divisi legal** untuk membentuk peraturan, menyusun prosedur dan mengevaluasi keluhan-keluhan yang ada;
4. **divisi investigasi** untuk meninjau ulang keluhan-keluhan;
5. **divisi logistik dan administrasi** yang bertanggungjawab atas administrasi proses yang berlangsung, komunikasi dan distribusi materi-materi pemilu;
6. **divisi pemrosesan data** atau **teknologi informasi** untuk memroses hasil pemilu dan statistik;
7. **divisi informasi dan publikasi** yang akan mengembangkan program pendidikan dan menyebarluaskan keputusan yang telah diambil oleh komisi; dan
8. **divisi perantara** yang bertugas untuk berhubungan dengan pemerintah dan agen-agen independen lainnya.

Berbagai fungsi administrasi pemilu yang dimiliki oleh lembaga atau badan penyelenggara pemilu tersebut mengarahkan bahwa terdapat beberapa divisi yang minimal dimiliki dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu. Pembagian kerja di atas yang terbagi dalam divisi-divisi menggambarkan tugas-tugas yang akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga penyelenggara pemilu sejak rekrutmen petugas yang akan menjadi tulang punggung di lapangan,

masalah tanggungjawab keuangan yang bertugas merancang anggaran, serta divisi legal guna membentuk berbagai peraturan serta prosedur agar bisa diimplementasikan di lapangan sebagai panduan bagi semua pihak. Selanjutnya terdapat divisi investigasi atau lebih mirip sebagai divisi pengawasan dalam konteks keperluan merespon berbagai keluhan atau keberatan dari beberapa pihak dalam penyelenggaraan pemilu. Yang sangat penting diperhatikan adalah divisi logistik dan administrasi yang memiliki tugas sangat berat demi suksesnya suatu pemilu. Divisi lain yang patut ada adalah yang berkaitan dengan pemrosesan data atau teknologi informasi serta divisi informasi dan publikasi atau sosialisasi sehingga berbagai program dapat terlaksana dengan baik sesuai rencana. Divisi lain adalah yang bertanggungjawab tentang hubungan dengan pihak lain baik pemerintah maupun non pemerintah.

## II. Pembahasan

### A. Perdebatan Pengaturan tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa ketentuan mengenai pemilu diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Terdapat perbedaan makna antara penyebutan diatur “dengan” dan diatur “dalam.” Dalam penyebutan pertama dimaksudkan bahwa ketentuan tersebut harus diatur dengan undang-undang tersendiri, sementara penyebutan yang kedua dimaksudkan bahwa ketentuan tersebut tidak harus diatur dalam undang-undang tersendiri. Namun menjadi pertanyaan berikutnya adalah ketika harus diatur dengan undang-undang tersendiri, apakah hal tersebut harus diatur dalam satu undang-undang atau dapat diatur dalam beberapa undang-undang. Saat ini, ketentuan mengenai pemilu diatur dalam dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Di samping itu, akan dibentuk undang-undang tentang pemilihan kepala daerah tersendiri.

Berbagai pengaturan tentang pemilu tersebut sebenarnya bukan merupakan sebuah kekeliruan dalam konteks lebih terfokusnya setiap konten. Jika kita melihat *original intent* perumusan UUD 1945 terkait Pasal 22E disebutkan oleh Forum Konstitusi<sup>13</sup> bahwa seluruh ketentuan yang mengatur tentang pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) harus dituangkan dalam

---

<sup>13</sup> Forum Konstitusi adalah forum bagi para mantan anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR Tahun 1999-2004 yang membahas perubahan UUD 1945. Disampaikan pada forum Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II tanggal 27 April 2010 yang khusus memberi masukan terhadap Revisi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

satu undang-undang tentang pemilu yang meliputi pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD (provinsi dan kabupaten/kota). UU tentang pemilu tersebut memuat penjabaran seluruh ketentuan yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Jadi pemilu diselenggarakan secara serempak dengan menampilkan 5 (lima) kotak pemilihan dengan maksud memberikan dampak positif untuk mengurangi tingkat ketegangan politik dan lebih efisien. Oleh karena itu Berdasarkan proses Perubahan UUD 1945, MPR bersepakat adanya konvensi terhadap makna kata “diatur **dalam** undang-undang” bermakna bahwa ketentuan dimaksud dapat dirumuskan dalam berbagai undang-undang dan tidak dengan undang-undang khusus tentang hal itu. Selanjutnya makna kata “diatur **dengan** undang-undang” bermakna bahwa ketentuan dimaksud harus dimuat dalam satu undang-undang khusus tentang hal itu.<sup>14</sup>

Berdasarkan rangkaian alur berpikir dan *original intent* di atas, maka Forum Konstitusi menyatakan perlu ditegaskan bahwa **Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu tidak diperlukan**,<sup>15</sup> demikian pula Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden Wakil Presiden. Alasannya segala hal yang menyangkut pemilu sudah tertuang dalam Undang-undang tentang pemilu yang dimaksud di atas. Selanjutnya Terkait dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat disampaikan beberapa hal. Pertama, bahwa penyelenggaraan pemilu mencakup kewenangan yang luas sebagaimana fungsi manajemen moderen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang bersifat internal-vertikal dan melekat. Dengan adanya pengawasan internal tersebut menurut Forum Konstitusi tidak ditutup kemungkinan untuk juga menyelenggarakan pengawasan yang bersifat eksternal-horisontal.<sup>16</sup>

Kedua, bahwa terminologi “suatu komisi pemilihan umum” yang ditulis dengan huruf kecil menunjuk pada suatu fungsi dan bukan suatu nama lembaga (nomenklatur).<sup>17</sup> Karena itu dapat pula disebut sebagai Komisi Penyelenggara Pemilu (KPPU) atau Lembaga Pemilu (LPU) atau nama lainnya.

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Bahkan dalam paparannya, Forum Konstitusi memberikan gambaran simulasi dalam pembahasan Pasal 22E ini yakni ada lima kotak dalam satu waktu guna menyelenggarakan pemilu yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPR kabupaten/kota, Presiden dan Wapres. Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Perdebatan ini juga sempat muncul pada saat pembahasan UU Nomor 22 tahun 2007 yang saat itu disampaikan oleh Anggota FPPP, Suharso Monoarfa. Ia menyatakan bahwa penamaan lembaga ini tidak harus “KPU”, bisa dengan nama lain yang memberikan makna memiliki tugas pokok menyelenggarakan pemilu.

Ketiga, bersifat **nasional** dimaksudkan untuk menegaskan lingkup wilayah tugas dan kewenangannya yang meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keempat, bersifat **tetap** dimaksudkan untuk menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang bersifat permanen dan bukan bersifat *ad hoc*. Kelima, bersifat **mandiri** dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah.<sup>18</sup> Namun perlu ditegaskan bahwa bersifat mandiri juga bermakna terbatas dalam hal pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Karena itu kemandirian tersebut mencakup kemandirian kelembagaan, dalam arti bahwa lembaga penyelenggara pemilu bukan merupakan bagian dari suatu lembaga Negara lainnya, dan kemandirian dalam proses penentuan kebijakan/pengambilan keputusan dalam arti bebas intervensi dari pihak manapun.

Berdasarkan pandangan Forum Konstitusi di atas sebagai pelaku perubahan UUD 1945 sesungguhnya memberikan gambaran bahwa yang paling penting adalah pengaturan tentang penyelenggara pemilu yang lebih komprehensif sebagai bagian dari aturan tentang pemilu di Indonesia.

Selain pandangan Forum Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2009 memberikan pertimbangan hukumnya yaitu bahwa Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Secara *de facto* dan *de jure*, UU 22 Tahun 2007 telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud meliputi, *kesatu*, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan *kedua*, lembaga pengawasan pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota.<sup>19</sup> Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan penekanan bahwa keberadaan lembaga penyelenggara pemilu memang harus ada dengan tiga komponen utama yaitu KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan. Oleh karena itu tentu akan menjadi perhatian dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memenuhi tiga unsur tersebut meskipun disadari pengawasan tidak harus bersifat eksternal-horisontal.

---

<sup>18</sup> Forum Konstitusi, *op.cit.*

<sup>19</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2009.

Pengaturan tentang penyelenggara pemilu ini tentunya terkait dengan keberadaan lembaga pengawas yang juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu sebagai sebuah lembaga yang bersifat permanen di tingkat pusat. Hal ini memberikan gambaran bahwa eksistensi lembaga pengawas begitu kuat apalagi setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2009 sebagaimana disebutkan di atas. Bahkan Bawaslu menyatakan bahwa Lembaga pengawas Pemilu di Indonesia masih relevan, karena berdasarkan beberapa kenyataan, antara lain kecenderungan masyarakat Indonesia yang relatif masih belum mau berurusan dengan hal-hal yang bersifat formal; Partisipasi masyarakat belum mencapai taraf menggembirakan dan relatif belum mencapai taraf *critical mass*, masyarakat lebih bertindak sebagai *supporters*, bukan *voters*; ada kecenderungan resistensi terhadap lembaga atau *state actors* yang ada, sehingga masih perlu *the auxilliary state agency*.<sup>20</sup>

Selanjutnya Bawaslu menyatakan bahwa lembaga pengawas memiliki fungsi yang sangat penting. Fungsi lembaga pengawas Pemilu, selain sebagai *checks and balances* dengan penyelenggara Pemilu, juga memiliki fungsi:<sup>21</sup>

1. *The guardian of electoral process* (penjaga sekaligus pengawal seluruh proses penyelenggaraan pemilu);
2. *The guarantor of fair competition and responsibility* (penjamin derajat kompetisi yang sehat dan bertanggung jawab)
3. *Election risk reducer* (meminimalisasi tingkat resiko penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh Penyelenggara Pemilu)
4. *Make sure the electoral process according to law* (memastikan bahwa penyelenggaraan Pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan);
5. *Deterent effect* (memastikan bahwa penanganan pelanggaran yang dilakukan menimbulkan efek jera bagi pelakunya);
6. menghindari praktek kekuasaan yang dapat saja berkecenderungan korup dan kekuasaan atau kewenangan yang dapat disalahgunakan.

Pandangan-pandangan di atas tentunya melengkapi isi dari sebuah panduan/pedoman pengaturan tentang penyelenggara pemilu. Dalam pandangan berbeda, Didik Supriyanto menyatakan,<sup>22</sup> berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, maka diperlukan pengaturan tentang komisi pemilihan umum dan

---

<sup>20</sup> Masukan Bawaslu kepada Panitia Kerja Komisi II tentang revisi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang disampaikan dalam forum Rapat Dengar pendapat Umum tanggal 27 April 2010.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II tanggal 26 September 2005

jarangannya sebagai penyelenggara dan pelaksana pemilu (termasuk pilkada). Oleh karena itu, pengaturan (dalam bentuk undang-undang) tentang pemilu (termasuk pilkada) meliputi 6 materi pokok yaitu:

1. pengaturan tentang sistem pemilu (termasuk pilkada);
2. pengaturan tentang KPU selaku penyelenggara pemilu;
3. pengaturan tentang pemilu anggota DPR dan DPRD;
4. pengaturan tentang pemilu anggota DPD;
5. pengaturan tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan
6. pengaturan tentang pilkada.

Perbedaan pandangan di atas sesungguhnya tidak mencerminkan perbedaan secara substansial. Jika Forum Konstitusi memandang bahwa pengaturan itu lebih kepada substansinya tentang pemilu secara keseluruhan. Sedangkan Didik Supriyanto melihat secara terpisah tetapi tetap dalam konteks pengaturan tentang pemilu yang terbagi atas 6 (enam) konten atau substansi. Disebutkan Didik yang terpenting adalah materi pokoknya yang perlu diatur, sehingga dari keenam materi pokok tersebut bisa diatur ke dalam satu undang-undang tentang pemilu. Salah satu pengaturan yang penting adalah pengaturan tentang penyelenggara pemilu. Hal ini karena unsur penyelenggara (siapa pun penyelenggaranya) adalah faktor penting dalam sebuah penyelenggaraan pemilu secara demokratis.

## **B. Urgensi Pengaturan tentang Penyelenggara Pemilu**

Undang-Undang mengenai pemilu yang pernah ada di Indonesia selama ini selalu menggabungkan ketentuan mengenai sistem pemilu, tahapan pemilu, dan penyelenggara pemilu. Pada masa lalu hal ini tidak menimbulkan permasalahan karena hanya ada satu pemilu. Namun setelah Pemilu Tahun 1999, Pemilu yang dilaksanakan di Indonesia menjadi lebih kompleks, yaitu pemilu untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Dengan demikian pengaturan mengenai penyelenggara pemilu tidak hanya terdapat dalam satu undang-undang, melainkan tiga undang-undang, yaitu UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pengaturan mengenai penyelenggara pemilu menjadi tersebar (apalagi penyelenggara pemilu dimaksudkan sebagai penyelenggara untuk semua jenis pemilu), maka pengaturan yang tersebar atau tidak dikodifikasikan (dijadikan

satu) akan berpotensi mengakibatkan *redundancy*, tumpang tindih, atau bahkan saling bertentangan satu dengan lainnya. Oleh karena itu lahirlah UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan maksud mengodifikasi pengaturan khusus tentang penyelenggara pemilu.

Dalam Undang-Undang pemilu yang dipergunakan untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 yaitu UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, pengaturan mengenai KPU diangkat dalam satu bab tersendiri (bab IV) yang mengatur tentang segala hal mulai dari umum, susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang serta kewajibannya. Terlihat begitu luas urusan yang ditangani oleh KPU. Selain dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, pengaturan tentang KPU juga terdapat dalam UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden meskipun dengan mengacu pada UU Nomor 12 tahun 2003, namun terdapat penambahan tugas dan wewenang. Selanjutnya, dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pula pengaturan tentang KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota dalam kaitan penyelenggaraan Pilkada langsung. Kondisi itu memperlihatkan tersebarinya pengaturan tentang KPU. Apalagi dalam UU Nomor 32 tahun 2004 yang memberikan tugas kepada KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota menjadi penyelenggara Pilkada tetapi tidak bertanggung jawab atau memiliki hubungan hirarkis kepada KPU. Padahal keberadaan mereka (KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota) adalah merupakan bawahan KPU secara hirarkis, sehingga seharusnya memiliki hubungan kerja dengan KPU dalam penyelenggaraan pilkada. Tetapi hal tersebut tidak diatur dalam beberapa UU yang mengatur tentang KPU.

Melihat kondisi diatas, maka sesungguhnya kehadiran UU Nomor 22 Tahun 2007 menjadi relevan, meskipun disadari belum sepenuhnya menjawab tantangan yang ada - yang dalam UUD 1945 disebut sebagai "suatu komisi pemilihan umum". Pengaturan tentang komisi pemilihan umum tersebut diharapkan dapat mempermudah melihat susunan, kedudukan, keanggotaan serta tugas, wewenang dan kewajiban lembaga penyelenggara pemilu tersebut. Tetapi dalam evaluasi pasca Pemilu 2009 ternyata masih menyisakan beberapa permasalahan baik dalam konteks hubungan antar penyelenggara pemilu (KPU dengan Bawaslu) maupun dalam penyelenggaraannya yang justru lebih bermasalah dibandingkan pada pemilu 2004 lalu. Sejak penyusunan Daftar Pemilih Sementara (DPS) hingga Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang sangat tidak akurat dan menimbulkan potensi kecurangan, sehingga DPR RI membentuk Panitia Angket untuk menyelidiki permasalahan DPT. Juga terkait masalah kesiapan format surat suara yang relatif lama dalam memutuskan hingga

masalah pendistribusiannya yang sering tertukar antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya. Hal lain yang menjadi masalah serius pada pelaksanaan Pemilu 2009 adalah penetapan calon terpilih akibat tidak jelasnya aturan baik tingkat undang-undang maupun pelaksanaan melalui Peraturan KPU tentang tatacara penghitungan suara baik di tahap II maupun tahap III, sehingga muncul banyak gugatan di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, bahkan hingga penetapan hasil akhir dan pasca pelantikan anggota DPR yang baru.

Berbagai permasalahan tersebut sangat mempengaruhi kualitas pemilu 2009 yang menurut beberapa pihak lebih buruk daripada penyelenggaraan pemilu tahun 2004. Akar permasalahan semua itu tidak hanya berada pada para komisioner KPU yang memang dipertanyakan integritasnya, tetapi juga kualitas regulasi yang ada baik di tingkat undang-undang maupun peraturan KPU. Salah satu yang perlu ditinjau ulang adalah substansi UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang memiliki beberapa kelemahan mendasar dengan melihat praktek penyelenggaraan pemilu tahun 2009 serta beberapa pilkada. Adapun beberapa kelemahan tersebut adalah:

1. Tidak jelasnya posisi dan hubungan antara KPU dengan Bawaslu (yang sudah ditingkatkan posisinya menjadi permanen di tingkat pusat dan dilakukan *fit and proper test* oleh DPR);
2. Proses rekrutmen keanggotaan KPU dan Bawaslu (termasuk panwas di daerah) yang sangat kaku (terutama persyaratan), sehingga kurang memperhatikan kemampuan empiris dari para calon yang bersangkutan dan berakibat kepada kemampuan untuk melaksanakan tugas yang sedemikian berat berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Tidak jelasnya posisi dan komposisi Dewan Kehormatan serta baik di KPU maupun di Bawaslu, sehingga dalam implementasinya sangat sulit dilaksanakan;
4. Posisi pengawas yang masih sangat kabur apakah memiliki wewenang yang tinggi dalam hal eksekusi atau tidak serta hubungan kerjanya dengan aparat penegak hukum yang ada (kejaksaan dan kepolisian) dalam memroses hasil temuan pelanggaran. Apakah ini berkaitan dengan tidak secara *ex-officio*-nya aparat kejaksaan dan kepolisian dalam keanggotaan Bawaslu (dan panwas), sehingga menjadi rumit proses tindak lanjutnya;
5. Terdapat beberapa ketentuan dalam UU Penyelenggara Pemilu tidak sepenuhnya sinkron dengan UU Pemilu (baik Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden); dan

6. Tidak efektifnya pasal-pasal sanksi (yang terdapat dalam UU Pemilu) yang sesungguhnya sangat menjerat penyelenggara pemilu mulai tingkat terbawah hingga aparat pelaksana pemilu tingkat tertinggi, dan warga masyarakat. Perlu evaluasi terhadap proses tindak lanjut terhadap adanya pelanggaran serta aturan sanksi yang implementatif.

Berdasarkan beberapa permasalahan mendasar di atas, dapat dilakukan revisi secara terbatas (bersifat sementara) terhadap UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu atau lebih baik lagi melakukan penggantian dengan diawali pengkajian dan pembuatan disain struktur suatu komisi pemilihan umum seperti apa yang dimaksud dalam perubahan UUD 1945 oleh MPR dengan cara menggabungkannya kembali dalam satu undang-undang tentang pemilu (pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, pemilihan presiden dan wakil presiden, serta pemilu kepala daerah) sebagai salah satu panduan dari pengaturan tentang Pemilu (*electoral law*). Terdapat banyak contoh yang bisa dijadikan referensi praktek struktur komisi pemilihan umum di negara-negara lain. Bisa dilihat contoh di Thailand yang pengaturannya terdapat dalam konstitusinya bahwa *Election Commission of Thailand* menjalankan dan mengawasi pelaksanaan UU Pemilu Legislatif, Presiden, Referendum, Parpol, Pilkada, dan Pendaftaran Partai.<sup>23</sup> Demikian halnya di India yang diatur dalam konstitusinya bahwa tugas utama KPU adalah Mengawasi, Mengarahkan dan Mengawal seluruh proses pelaksanaan Pemilu. Dengan demikian terlihat bahwa KPU memiliki tugas dan fungsi yang komprehensif dan hanya diatur dalam Konstitusi Negara.<sup>24</sup> Tetapi yang terpenting bagi Indonesia adalah sebuah komisi pemilihan umum yang mampu menjawab tantangan rumitnya pemilu yang ada terutama dalam pemilu anggota DPR dan DPRD. Selain itu penyelenggara harus memiliki integritas tinggi serta adanya proses akuntabilitas terhadap apa yang sudah dikerjakan oleh para penyelenggara pemilu.

Khusus terhadap keberadaan pengawas, sesungguhnya merupakan kebutuhan di masa transisi hingga akhirnya masyarakat bisa mengawasi secara baik pelaksanaan pemilu. Kondisi yang ada adalah masyarakat masih cukup apatis terhadap adanya pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh siapapun untuk melaporkan kepada yang berwenang. Ironisnya, masyarakat kadang menikmati pelanggaran itu ketika menjadi pihak yang menerima "sesuatu" dari para calon. Sebaliknya jika ada pelanggaran pun, pihak yang dilapori terkadang

---

<sup>23</sup> Disarikan dari Konstitusi Thailand untuk kebutuhan Pembentukan RUU tentang Penyelenggara Pemilu di Komisi II DPR RI, tidak dipublikasikan, 2006.

<sup>24</sup> Disarikan dari Konstitusi India untuk kebutuhan pembentukan RUU tentang Penyelenggara Pemilu di Komisi II DPR RI, tidak dipublikasikan, 2006.

tidak langsung merespon dan menindaklanjuti laporan tersebut, sehingga yang melaporkan pun menjadi apatis. Prakteknya yang paling rajin melaporkan adanya pelanggaran adalah antar sesama calon yang melaporkan pelanggaran yang dilakukan oleh kompetitornya. Oleh karena itu, saat ini perlu keberadaan pengawas diperkuat dengan pola rekrutmen, pola kerja, tugas dan wewenang, serta akuntabilitas yang memadai. Konsekuensinya adalah harus terpisah dengan KPU sebagai sebuah "rumah besar" penyelenggara pemilu. Jika kondisi yang ada sudah lebih mapan, maka keberadaan pengawas tidak perlu lagi dan harus dibubarkan. Untuk hal tersebut agar diatur dalam aturan peralihan berapa lama posisi pengawas itu bisa tetap ada dengan persyaratan tertentu, sehingga jelas target waktunya. Sebagaimana dikemukakan pandangan Bawaslu di atas, keberadaan lembaga pengawas masih relevan ketika kondisi masyarakat yang belum mendukung terciptanya pengawasan mandiri oleh masyarakat. Jika masyarakat sudah sangat partisipatif dalam pengawasan pemilu, maka ke depan tidak lagi diperlukan keberadaannya.

Secara umum, pengaturan tentang penyelenggara pemilu baik yang dilakukan terpisah maupun terutama secara terintegrasi dalam sebuah undang-undang tentang pemilu, harus memuat beberapa prinsip pokok pengaturan yang mencerminkan sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang profesional dan mandiri serta terbebas dari pengaruh dan intervensi pihak manapun. Adapun beberapa hal yang harus masuk dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu adalah sebagai berikut:

1. Yang terkait dengan pembentukan tim seleksi calon anggota penyelenggara pemilu (KPU dan lembaga pengawas). Pengaturan tentang Tim Seleksi harus mencerminkan adanya keseimbangan antara kebutuhan menjaring para calon anggota lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki kemampuan dan pengetahuan tentang pemilu dan yang memiliki integritas serta jiwa kepemimpinan yang handal. Oleh karena itu komposisi Tim Seleksi harus bisa menggambarkan keahlian dalam menjaring dan menyeleksi calon anggota lembaga penyelenggara pemilu. Hal tersebut relatif tertuang dalam RUU yang sedang dibahas bersama oleh DPR dan Pemerintah. Namun demikian harus dihindari adanya politisasi penunjukan atau pembentukan Tim Seleksi ini. Bukan sekadar siapa yang membentuk apakah Presiden yang membentuk atau Presiden dan DPR yang membentuk, tetapi yang terpenting adalah terjaminnya sifat mandiri dan profesionalisme dari Tim Seleksi dalam melaksanakan tugasnya.
2. Yang terkait dengan persyaratan calon anggota KPU dan lembaga pengawas. Hal ini sangat penting untuk dilakukan perubahan sekaligus

penguatan serta menjadi paling utama dengan melihat pengalaman masa lalu. Sangat dibutuhkan para anggota KPU dan lembaga pengawas yang memahami betul tentang penyelenggaraan pemilu dan/atau pengawasan pemilu. Oleh karena itu, selain persyaratan yang bersifat normatif dan tidak terukur (seperti setia kepada negara dan Pancasila serta Konstitusi, berjiwa jujur dan adil, dll), juga dibutuhkan persyaratan yang terukur seperti pendidikan minimal serta latar belakang (*background*) ilmu dan pengalaman tentang penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Tanpa persyaratan yang terukur, akan sulit mendapatkan para anggota KPU dan lembaga pengawas yang berintegritas dan profesional. Konsep perubahan yang harus dilakukan dalam pengaturan tentang persyaratan ini adalah meliputi hal yang mengarah kepada penguatan kemampuan komisioner dalam menyelenggarakan pemilu yang demokratis dengan latar belakang kompetensi yang sesuai baik bidang politik, hukum, administrasi, keuangan, teknologi informasi, maupun bidang statistik guna keperluan pendataan dan pemetaan data kuantitatif. Satu hal yang patut menjadi perhatian adalah terjaminnya sifat imparsialitas dari para komisioner KPU yang harus terbebas dari kepentingan pihak manapun terutama pihak yang berkepentingan dalam pemilu. Hal itulah yang harus teruji dalam proses seleksi. Oleh karena itu patut dipertimbangkan persyaratan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu tertentu guna menghindari bias, meskipun tidak ada jaminan 100% atas sikap seseorang.

3. Yang terkait dengan Dewan Kehormatan. Kehadiran lembaga ini menjadi sangat penting untuk menjaga kode etik penyelenggara pemilu. Pengalaman pemilu 2009, Dewan kehormatan yang bersifat *ad hoc*, tidak/ belum pernah terbentuk sampai sekarang. Padahal pengaduan dan laporan sangat banyak kepada KPU. Meskipun di tingkat bawah (provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, serta tingkat bawahnya sudah banyak yang ditindak atau diberhentikan oleh KPU). Dewan Kehormatan harus menjadi lembaga yang mampu mengawal penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu keanggotaannya harus mencerminkan integritas tinggi dengan tugas dan wewenang yang efektif untuk dapat dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu.
4. Secara khusus tentang pengawasan, harus terdapat lembaga pengawas yang memiliki kualitas yang baik. Secara umum sesungguhnya pengawasan cukup dilakukan oleh internal KPU sehingga sifatnya internal-vertikal. Namun berdasarkan kondisi masyarakat yang belum sepenuhnya peduli terhadap adanya pelanggaran pemilu, maka masih dibutuhkan lembaga

pengawas yang bersifat eksternal-horisonal. Keberadaan lembaga pengawas ini menjadi sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemilu sejak tahapan awal dimulai. Oleh karena itu pengaturannya harus komprehensif dan jelas dengan tugas dan wewenangnya.

5. Yang terkait dengan kesekretariatan lembaga penyelenggara pemilu harus jelas dan mampu menjawab kebutuhan perlunya *supporting system* yang kapabel dan profesional. Sekretariat lembaga penyelenggara pemilu tidak hanya diisi oleh pegawai negeri sipil (PNS) biasa, tetapi harus yang memiliki kompetensi di bidang pemilu, baik aspek yuridis, teknis, maupun administrasi. Selain dibantu oleh kesekretariatan yang berasal dari PNS, juga harus didukung oleh tenaga ahli yang kompeten baik di bidang yuridis (bantuan legal), teknologi informasi, kependudukan/statistik dalam konteks pendataan pemilih, ahli ilmu politik dalam konteks ilmu pemilu seperti pemetaan daerah pemilihan dan proses penghitungan suara dan kursi, serta bidang manajemen dan administrasi keuangan.
6. Tentang tugas dan wewenang lembaga penyelenggara pemilu terutama antara KPU dengan lembaga pengawas harus jelas dan terkoordinasi dengan baik. Pengalaman pemilu 2009 khususnya, terdapat konflik antar lembaga yang sedikit banyak mengganggu penyelenggaraan pemilu (termasuk pemilukada). Masing-masing lembaga mengedepankan ego sektoralnya, sehingga yang terjadi adalah arogansi kekuasaan antar lembaga. KPU merasa memiliki kedudukan yang lebih tinggi serta memiliki tugas dan wewenang yang lebih jelas. Sementara lembaga pengawas (BAWASLU) merasa memiliki fungsi, tugas, dan wewenang di bidang pengawasan, sehingga ketika melihat dan menerima laporan/pengaduan atas terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh jajaran KPU segera memroses baik melalui sentra penegakan hukum terpadu atau sentra gakumdu (yang didalamnya terdapat kepolisian) maupun ke KPU untuk segera dibentuk Dewan Kehormatan. Yang terjadi adalah ketidakharmonisan hubungan antar lembaga yang memiliki kewenangan dalam proses peradilan. Oleh karena itu harus diatur secara jelas hubungan tersebut.
7. Terkait dengan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga penyelenggara pemilu ketika pemilu sudah berakhir perlu dielaborasi secara lebih jelas seperti bagaimana kewajiban memelihara dan meng-update data pemilih-termasuk juga dalam konteks pelaksanaan pemilukada yang setiap tahun selalu diselenggarakan, meskipun terdapat upaya untuk menggabungkan pelaksanaan pemilukada.

8. Tentang pertanggungjawaban lembaga penyelenggara pemilu harus diatur secara lebih jelas, meskipun dalam UU No. 22 tahun 2007 sudah diatur. Hal ini dengan mengingat bahwa terdapat beberapa bentuk pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban administratif, pertanggungjawaban politis, pertanggungjawaban keuangan, dan pertanggungjawaban yuridis. Jika tidak diatur secara detil, maka KPU (terutama) bisa menjadi lembaga *superbody* dalam penyelenggaraan pemilu. Demikian halnya lembaga pengawas yang tetap perlu diawasi dan memberikan pertanggungjawabannya.

Hal terpenting dari semua poin di atas adalah terselenggaranya sebuah pemilu yang jujur dan adil dengan memperhatikan beberapa asas yang disebutkan di muka yaitu: kemandirian dan ketidakberpihakan; efisiensi; profesionalisme; tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada; stabil; dan transparan. Dengan berbagai materi pengaturan pokok yang harus diperhatikan di atas, maka pemenuhan asas atau prinsip di atas akan relatif bisa terwujud dengan catatan harus terseleksi orang-orang yang benar-benar kompeten serta memiliki integritas tinggi dalam menyelenggarakan pemilu. Harus dipahami makna dari semua sifat sebuah lembaga penyelenggara pemilu yaitu kata “mandiri” dan “ketidakberpihakan”, “efisiensi”, “profesionalisme”, kalimat “tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada”, kata “stabil”, dan “transparan”. Jika semua hal itu bisa terinternalisasi dalam diri para penyelenggara pemilu, maka dapat dihasilkan kualitas pemilu yang baik.

Melalui pengaturan yang tegas dan demokratis, maka KPU dapat mengelola seluruh pelaksanaan Pemilu baik Pemilu anggota legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pengaturan mengenai penyelenggara pemilu yang tegas dan lebih demokratis juga berdasarkan pertimbangan bahwa pemilu sekarang ini semakin kompleks dibandingkan sebelumnya yang hanya ada satu pemilu, yaitu pemilu anggota legislatif sehingga hanya ada satu undang-undang Pemilu. Dengan demikian tidak terjadi tumpang tindih atau pengulangan pengaturan tentang penyelenggara pemilu terutama yang menyangkut tugas, wewenang dan kewajibannya. Sinkronisasi menjadi sangat penting dalam membuat sebuah regulasi. Jika kita hanya terfokus kepada pembentukan UU tentang Penyelenggara Pemilu saja, maka akan menjadi bias dan tidak sinkron ketika dikaitkan dengan UU tentang Pemilu Anggota legislatif atau UU Pemilihan Presiden dan Wapres.

Dengan demikian dapat dirangkum bahwa urgensi pengaturan lembaga penyelenggara Pemilu dan Pilkada dalam satu undang-undang dengan UU Pemilu secara utuh serta secara lebih tegas dan demokratis adalah berdasarkan beberapa pertimbangan:

1. Memantapkan pengaturan ketentuan mengenai penyelenggara Pemilu dan Pemilukada yang sebelumnya masih memberikan celah bagi adanya *dispute* baik antara KPU dengan Bawaslu maupun KPU dengan partai politik peserta pemilu serta pemantau sekaligus mensinkronkan dengan penyelenggaraan pemilu itu sendiri;
2. Menata ulang serta menyempurnakan organisasi lembaga penyelenggara pemilu mulai dari KPU, Panitia Pemilihan, Lembaga Pengawas, serta Sekretariat yang saat ini masih banyak kekurangan;
3. Memberikan waktu yang cukup bagi lembaga penyelenggara Pemilu untuk melakukan persiapan dengan baik agar permasalahan yang terjadi pada Pemilu 2004 dan 2009 tidak terulang serta terpadunya antara fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban penyelenggara pemilu serta tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu itu sendiri;
4. Peran KPU saat ini bukan hanya menyelenggarakan Pemilu, namun juga berperan pada saat Penggantian Anggota Antarwaktu (PAW) yang seringkali menimbulkan persoalan akibat tidak pemahannya terhadap aturan serta tidak tegasnya KPU dalam membuat keputusan.

Dengan kesadaran bahwa ketentuan mengenai penyelenggara Pemilu tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan mengenai sistem pemilu, maka pengaturannya bisa diintegrasikan dengan UU pemilu secara keseluruhan (termasuk UU tentang pemilihan Presiden dan Wapres dan UU tentang Pemilukada). Akan terjadi kekhawatiran adanya ketidaksesuaian antara format penyelenggara dengan sistem pemilu yang nantinya diterapkan. Misalnya ketika sistem pemilu menetapkan sistem distrik (*plurality-majority*), maka KPU tidak akan mempunyai kewenangan dalam hal PAW, melainkan akan diadakan pemilu lokal. Dengan demikian diperlukan pengaturan dan perumusan ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang dapat diterapkan pada setiap sistem pemilu yang akan ditetapkan. Oleh karena itu pengaturan dalam satu undang-undang tentang pemilu merupakan salah satu pilihan terbaik. Tidak tertutup kemungkinan pula pada saat pembahasan ketentuan mengenai lembaga penyelenggara pemilu dapat disesuaikan sebagian atau disisipkan kembali dalam paket undang-undang bidang politik dengan tetap memperhatikan waktu agar tidak terulang lagi alasan mepetnya waktu persiapan yang dimiliki KPU

untuk pemilu 2004 dan 2009 lalu. Persiapan yang ratif pantas dilakukan untuk pemilu 2014 adalah 2 tahun sebelumnya atau tahun 2012, meskipun sesungguhnya persiapan itu sudah dilakukan sejak berakhirnya seluruh tahapan pemilu tahun 2009 lalu. Guna lebih mampu mempersiapkannya, maka diharapkan proses pembahasan RUU tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu sesegera mungkin diselesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama atau lebih baik segera menggabungkannya dalam sebuah undang-undang pemilu secara komprehensif dan sudah harus selesai pada tahun 2011 ini.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **A. Kesimpulan**

Dari paparan di atas terlihat bahwa kebutuhan terhadap penyelenggara pemilu yang memiliki integritas tinggi sangatlah mutlak bagi sebuah negara demokratis seperti Indonesia. Jika kembali dilakukan kesalahan dengan tidak membuat sebuah disain KPU, maka akan dialami hal serupa untuk pemilu-pemilu berikutnya.

Untuk semua jenis pemilu perlu diselenggarakan oleh satu penyelenggara pemilu demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Efisiensi terhadap kelembagaan penyelenggara pemilu tersebut memperhatikan pula jenis pemilu yang di dalamnya termasuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Berdasarkan evaluasi penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dan 2009, harus diatur sebuah landasan bekerjanya pemilu sebagai sarana demokratis dalam memilih pemimpin secara periodik yang diawali dengan terbentuknya lembaga penyelenggara yang profesional, memiliki integritas serta jiwa kepemimpinan yang baik dan teruji. Sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang terbentuk akan sangat menentukan kualitas pemilu yang diselenggarakan. Selain itu pengkajian secara lebih komprehensif didasari dengan perlunya sebuah disain lembaga penyelenggara pemilu yang profesional, maka diperlukan sebuah pengaturan yang memadai tanpa melihat kepentingan pragmatis sesaat. Performa lembaga penyelenggara pemilu akan sangat bergantung kepada proses yang dilalui dalam memilih para komisioner KPU, anggota lembaga pengawas, dan juga Dewan Kehormatan. Tanpa disain yang baik serta pertimbangan obyektif, maka akan sulit menghasilkan sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang profesional, berintegritas, serta memiliki jiwa kepemimpinan yang baik.

Dalam menyusun pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memperhatikan berbagai faktor administrasinya yaitu mandiri dan tidakberpihakan; efisiensi; profesionalisme; tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada; stabil; dan transparan. Kesemuanya itu harus tercermin dalam diri penyelenggara pemilu. Proses yang jelas terhadap rekrutmen, persyaratan yang ketat, pengangkatan dan pemberhentian yang jelas, kejelasan fungsi, tugas dan wewenang penyelenggara pemilu, serta penegakan kode etik yang tegas, akan menghasilkan sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang kredibel.

Melalui pengaturan yang tegas dan demokratis, maka KPU dapat mengelola seluruh pelaksanaan Pemilu baik Pemilu anggota legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pengaturan mengenai penyelenggara Pemilu yang tegas dan lebih demokratis juga berdasarkan pertimbangan bahwa Pemilu sekarang ini semakin kompleks dibandingkan sebelumnya yang hanya ada satu Pemilu, yaitu Pemilu anggota legislatif sehingga hanya ada satu undang-undang Pemilu. Dengan demikian tidak terjadi tumpang tindih atau pengulangan pengaturan tentang penyelenggara pemilu terutama yang menyangkut tugas, wewenang dan kewajibannya.

## **B. Rekomendasi**

Yang harus dilakukan oleh DPR sebagai pembentuk undang-undang adalah:

1. Melakukan pembentukan undang-undang tentang penyelenggara pemilu yang lebih baik dan teruji serta lebih mengarah kepada upaya menggabungkannya dengan undang-undang tentang pemilu secara komprehensif (baik UU tentang pemilu legislatif, UU tentang pemilihan presiden dan wapres, dan UU tentang Pemilukada), sehingga tidak mudah dilakukan uji materi oleh pihak manapun di Mahkamah Konstitusi. Salah satu langkah yang harus ditempuh adalah melakukan kajian (meski tidak perlu lama dan dalam bentuk naskah akademis) terhadap desain KPU mendatang, sejak rekrutmen hingga pelaksanaan tugas dan fungsinya, termasuk keberadaan pengawas pemilu.
2. Melakukan pengkajian dan pembuatan disain struktur suatu komisi pemilihan umum seperti apa yang dimaksud. Terdapat banyak contoh yang bisa dijadikan referensi praktek struktur komisi pemilihan umum di negara-negara lain. Tetapi yang terpenting bagi Indonesia adalah sebuah komisi pemilihan umum yang mampu menjawab tantangan rumitnya pemilu yang ada terutama dalam pemilu anggota DPR dan DPRD. Selain

itu penyelenggara harus memiliki integritas tinggi serta adanya proses akuntabilitas terhadap apa yang sudah dikerjakan oleh para penyelenggara pemilu.

3. Menjadikan pengaturan tentang penyelenggara pemilu sebagai unsur dari pengaturan tentang pemilu secara komprehensif di Indonesia, sehingga akan memberikan gambaran atau panduan/pedoman secara utuh kepada para *stake holders* ke-pemilu-an baik para penyelenggara Negara, penyelenggara pemilu itu sendiri, partai politik, masyarakat/organisasi kemasyarakatan yang memiliki perhatian terhadap pemilu, maupun masyarakat secara keseluruhan.
4. Menjadikan pengaturan tentang penyelenggara pemilu sebagai sarana kontrol terhadap penyelenggara pemilu yang menjalankan amanat dalam penyelenggaraan pemilu. Kontrol yang dilakukan adalah kontrol politik terhadap pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang yang dimiliki. Jika terdapat indikasi pelanggaran kode etik atau bahkan hukum, maka segera disampaikan kepada pihak-pihak terkait baik Dewan Kehormatan maupun lembaga penegak hukum yang ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Effendi Cecep, *Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, makalah Seminar Nasional “Mencari Format Baru Pemilu dalam Rangka Penyempurnaan Undang-Undang Bidang Politik”, Jakarta, 10 Mei 2006, diselenggarakan Departemen Dalam Negeri dan LIPI.
- Gaffar Afan, *Javanese Votes*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992.
- Rae Douglas W. , *The Political Consequences Of Electoral Laws*”, Yale University Press, New Heaven and Connecticut, 1971.
- International IDEA, *Demokrasi dan Konflik yang mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Seri Buku Pegangan International IDEA, Jakarta, 2000.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 7 Maret 2006.
- Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih, Setjen DPR RI, 2009, tidak dipublikasikan.
- Forum Konstitusi, Makalah yang disampaikan pada forum Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II tanggal 27 April 2010 yang khusus memberi masukan terhadap Revisi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2009.
- Makalah yang disampaikan sebagai masukan Bawaslu kepada Panitia Kerja Komisi II tentang revisi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang disampaikan dalam forum Rapat Dengar pendapat Umum tanggal 27 April 2010.

Masukan Didik Surpiyanto yang disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II tanggal 26 September 2005

Bahan kompilasi Panitia Kerja Komisi II yang membahas RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tentang Perbandingan Penyelenggara Pemilu di Beberapa Negara, Sekretariat Komisi II, tidak dipublikasikan, 2010.