

**EVOLUSI KEWENANGAN PENYELENGGARA PEMILU DI  
INDONESIA  
(Skripsi)**

**OLEH  
PRISMA FADLI**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
DAFTAR ISI  
2018**

## **ABSTRACT**

### **THE AUTHORITY EVOLUTION OF ELECTION ORGANIZERS IN INDONESIA**

**By**

**PRISMA FADLI**

Electoral of laws and regulation are always change everytime when a general election was held in Indonesia. The development of laws and regulations has an effect on the election organizers including in terms of the authority of the election organizers. The main goals of this research was to indicate the authority evolution of the election organizer in Indonesia by applying the historical approach of the Indonesian state administration by reviewing all the laws and regulations that relating to the general election. The result of this research showed that since the implementation of the first election in the old era which then continued in the new era until know that we known as a reformation era, there was many changes in the authority of the election organizers in Indonesia.

**Kata Kunci: Evolution, Authority, Election Organizers in Indonesia**

## **ABSTRAK**

### **EVOLUSI KEWENANGAN PENYELENGGARA PEMILU DI INDONESIA**

**Oleh**

**PRISMA FADLI**

Peraturan perundang-undangan Pemilu selalu berubah setiap akan dilaksanakannya pemilihan umum di Indonesia. Perkembangan peraturan perundang-undangan tersebut membawa pengaruh terhadap lembaga penyelenggara Pemilu termasuk dalam hal kewenangan penyelenggara Pemilu. Tujuan penulisan ini adalah untuk menunjukkan evolusi kewenangan penyelenggara Pemilu di Indonesia dengan menggunakan pendekatan sejarah ketatanegaraan Indonesia dengan cara mengkaji seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sejak dilaksanakannya Pemilu pertama pada masa Orde Lama, dilanjutkan pada masa Orde Baru hingga saat ini memasuki era Reformasi terdapat perubahan-perubahan dalam kewenangan penyelenggara pemilu di Indonesia.

**Kata Kunci: Evolusi, Kewenangan, Penyelenggara Pemilu Indonesia**

EVOLUSI KEWENANGAN PENYELENGGARA PEMILU  
DI INDONESIA

Oleh  
PRISMA FADLI

**Skripsi**

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar  
SARJANA HUKUM

pada

Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2018**

Judul Skripsi : **EVOLUSI KEWENANGAN PENYELENGGARA  
PEMILU DI INDONESIA**

Nama Mahasiswa : **Prisma Fadli**

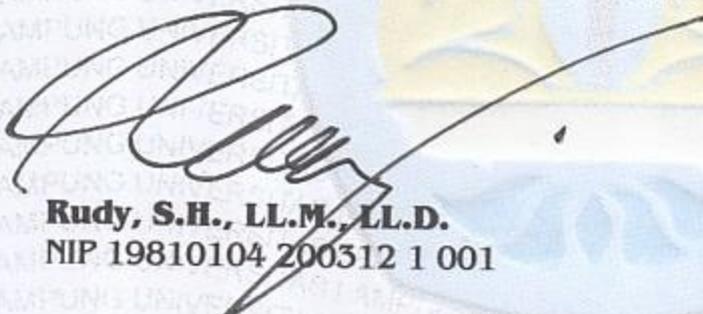
Nomor Pokok Mahasiswa : **1412011338**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**

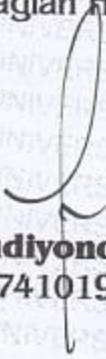
**MENYETUJUI**

**1. Komisi Pembimbing**

  
**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

  
**M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.**  
NIP 19790704 201012 1 001

**2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara**

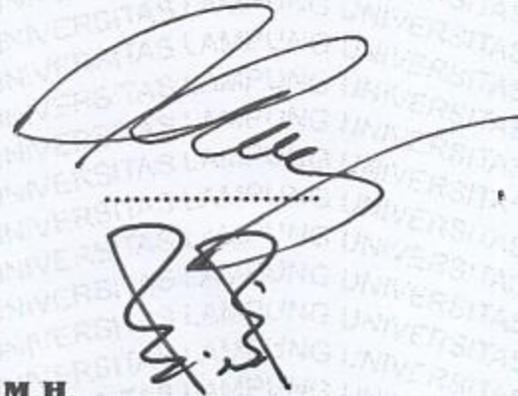
  
**Dr. Budiyo, S.H., M.H.**  
NIP 19741019 200501 1 002

## MENGESAHKAN

### 1. Tim Penguji

Ketua

: **Rudy, S.H., LL.M., LL.D.** .....



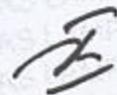
Sekretaris/Anggota

: **M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.** .....



Penguji Utama

: **Yulia Netta, S.H., M.Si., M.H.** .....



### 2. Dekan Fakultas Hukum



**Armen Yasir, S.H., M.Hum.**  
NIP 19620622 198703 1 005

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **9 April 2018**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul “Evolusi Kewenangan Penyelenggara Pemilu di Indonesia” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut dengan *plagiarisme*.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, April 2018

Pembuat Pernyataan



**Prisma Fadli**

NPM. 1412011338

## RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada Kelurahan Segala Mider Kecamatan Tanjung Karang Barat. Terlahir sebagai putri pertama dari sepasang suami istri yang bernama Padeli dan Sunaiyah. Penulis lahir pada 10 Mei 1996 pada hari Jumat dan merupakan anak pertama dari empat bersaudara.

Penulis menyelesaikan pendidikan sekolah dasarnya di SD Negeri 1 Segala Mider pada tahun 2008 dengan prestasi yang sangat memuaskan, kemudian melanjutkan pendidikan menengah pertama di SMP Negeri 10 Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2011.

Di tahun yang sama penulis berusaha dengan gigih untuk dapat melanjutkan pendidikan menengah atas di sekolah negeri terbaik di Bandar Lampung. Dengan hasil yang sangat memuaskan penulis berhasil menjadi siswa terbaik pertama dalam tes tertulis penerimaan siswa baru di SMA Negeri 3 Bandar Lampung. Sejak awal masuk sekolah menengah atas penulis telah mencita-citakan untuk melanjutkan pendidikan tinggi dibidang ilmu hukum, atas dasar hal tersebut penulis mengambil program khusus Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) dan masuk kelas unggulan di sekolah. Semasa menempuh pendidikan menengah atas, penulis aktif diberbagai bidang kegiatan kesiswaan diantaranya

BURSA (Buletin Jurnalistik Siswa), Pasis (Pasukan Inti Siswa), dan Osis SMA Negeri 3 Bandar Lampung.

Pada tahun 2014, penulis melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur SNMPTN (Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri) jalur undangan. Selama berstatus sebagai mahasiswa penulis aktif pada unit kegiatan mahasiswa pada organisasi internal kampus yaitu UKMF PSBH dan HIMA HTN. Pada tahun 2016 penulis menjadi anggota aktif pada UKMF PSBH (Pusat Studi Bantuan Hukum). Di tahun 2017 penulis mendapat amanah menjadi Ketua Bidang Dana dan Usaha UKMF PSBH Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2017-2018. Masih pada tahun 2017 penulis kembali diamanahkan menjadi Ketua Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2017-2018.

Selama menjadi mahasiswa penulis beberapa kali mengikuti kegiatan *Moot Court Competition* tingkat fakultas dan tingkat nasional. Seperti pada tahun 2016 penulis mengikuti *Internal Moot Court Competition* Fakultas Hukum Universitas Lampung, dan tahun 2017 penulis menjadi peserta dalam *Nasional Arbitration Moot Competition* Universitas Pelita Harapan. Tidak hanya menjadi peserta dalam kegiatan peradilan semu penulis juga menjadi panitia dalam Piala Dekan pada tahun 2016 yang merupakan kompetisi peradilan semu tingkat Sumbagsel dan merupakan kompetisi peradilan semu pertama yang diadakan Universitas Lampung.

## **MOTTO HIDUP**

**“Tidak, tak ada sesuatu program revolusioner yang berarti, jika tak ada pergerakan revolusioner”.**

**Tan Malaka**

**“Barangsiapa bersungguh-sungguh, sesungguhnya kesungguhannya itu adalah untuk dirinya sendiri.”**

**(QS Al-Ankabut [29]: 6)**

## **PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan karya ini untuk:

“Papa dan Mama Tercinta”

Terimakasih atas semua kasih sayang, kebahagiaan, do’a, harapan, kepercayaan, bimbingan dan semua hal yang mungkin tak dapat tergambar satu persatu oleh sebuah rangkaian kata. Tetes peluh yang melukiskan betapa beratnya hidup, yang tak pernah kalian eluhkan kepada anak-anakmu. Orang tua yang tidak pernah berkata tidak untuk apapun demi pendidikan anakmu ini. Terimakasih telah mengutamakan pendidikanku sehingga putrimu dapat memakai toga yang telah engkau nantikan selama ini.

&

Terimakasih untuk adik-adikku tercinta Padia Fadli, Fadhel Sunyata, dan Putri Okta Fadli yang selalu mendukung, mendoakan dan menjadi motivasi untuk terus berjuang.

## SANWACANA

Puji Syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT karena berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul “Evolusi Kewenangan Penyelenggara Pemilu di Indonesia”, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Skripsi ini dapat diselesaikan atas bantuan dari banyak pihak, baik berupa bimbingan, dukungan, motivasi, kritik serta saran yang berarti. Sehingga pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Sunaiyah dan Padeli, S.H., M.H, Mama dan Papaku tercinta yang telah mendukung saya dan memberikan semangat bagi penulis untuk menulis dan menyelesaikan skripsi ini;
2. Rudy, S.H., LL.M., LL.D, selaku Pembimbing Utama dalam hal ini sangat berkontribusi terhadap kemajuan ilmu yang penulis peroleh atas bimbingan, dorongan motivasi dan juga menjadi inspirasi bagi penulis;
3. Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H, selaku Pembahas Utama yang dalam hal ini memberikan saran, kritik dan masukan yang berarti dalam menulis karya ilmiah ini;

4. M. Iwan Satriawan, S.H., M.H, selaku Pembimbing Kedua yang telah memberikan bimbingan, ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulisan karya ilmiah ini, serta memberikan motivasi yang sangat menginspirasi bagi penulis;
5. Ahmad Saleh, S.H., M.H, selaku Pembahas Kedua yang telah memberikan saran, kritik dan masukan yang berarti dalam menulis karya ilmiah ini;
6. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, Dr. Budiyo, S.H., M.H; Martha Riananda, S.H., M.H; Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum; Armen Yasir, S.H., M.Hum; Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H; Malicia Evendia, S.H., M.H; Siti Khoiriah, S.H., M.H; selaku dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta memberikan saran, kritik dan masukan dalam penulisan karya ilmiah ini;
7. Keluarga dan Adik-Adikku Padia Fadli, Fadhel Sunyata, Putri Okta Fadli, terimakasih atas kasih sayang, doa, kepercayaan, dukungan yang telah diberikan selama ini;
8. Bapak Marjiono, S.Pd, Bapak Sunarto dan Bapak Noval yang telah membantu banyak hal terhadap penulis yang tidak akan mampu disampaikan seluruhnya;
9. Utia Meylina, S.H, yang telah membantu banyak hal, memberikan saran dan masukan serta menjadi inspirasi bagi penulis;
10. Guru-guruku di Taman Kanak-kanak Citra Melati, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis;
11. Guru-guruku di SD Negeri 1 Selaga Mider, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan sehingga penulis dapat membaca, menulis dan berhitung;
12. Guru-guruku di SMP Negeri 10 Bandar Lampung, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan semasa penulis berada di bangku Sekolah Menengah Pertama;

13. Guru-guruku di SMA Negeri 3 Bandar Lampung, terima kasih atas ilmu dan pengalaman yang telah diberikan kepada penulis sehingga menjadikan penulis seperti saat ini;
14. Bayu Prihatmojo, terimakasih atas kepercayaan, doa, dukungan dan kebersamaan selama ini;
15. Sahabat-sahabatku Nabila Zatadini, S.H, Rabbiyatussha Farani, S.H, Tanti Senja Pradita, Rindu Safira, Nadiya Nurmauli, teman seperjuangan dari awal masuk kuliah, terimakasih atas bantuan dan kebersamaan selama ini;
16. Sahabat-sahabat seperjuangan sejak SMP hingga saat ini, Maya Surya Ningsih, A.Md.Ak, Dwi Rahma Anggraini, dan Tenty Astuty Tirta, terimakasih atas doa, dukungan dan kebersamaan selama ini;
17. Sahabat-sahabat seperjuangan sejak SMA hingga saat ini, Noeraini Dias, Mardiana Ligawa, Endah Marsha, Bella Putri Ayuma, Pratama Suhendro, Rega Reyhansyah, Friscin D. Al-Azhari, A.Md.Ak, Elsa Putri Chaniago, Safa Aditiya, Atika Permata Sari, Dinda Fidia, Nurhasanah, Rio Wibowo, Shinta Silvia, Pipit Atin, Novia Fadila, dan Rani Alvina.
18. Teman Seperjuangan HIMA HTN Teta Anisah, Anis Musana, Sandi Irawan, Aryanto Sofyan, Iqbal Rusdi, Yudhi Andyas, Muhammad Fauzul Adzim, Ridwansyah, dan kakanda Rudi Wijaya terimakasih atas pengalaman dan kebersamaan selama ini;
19. Maria Clara, Merry Farida, Meilinda Sari, Melinda Sopiani, Mia Lestari, Mayza Amelia, Darwin Manalu, Rico Fajar Sitorus, Nurcahyati, Leny Oktavia, Made Atma Gebi, Indah Sumarningasih, Try Yulianti, Tiara Sagita, Trinita Wulan, Nadia Setya Sari, S.H dan teman seperjuangan kuliah lainnya

yang tidak tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas masukan, kritik, saran, ilmu, pengalaman dan kebersamaan selama ini;

20. Seluruh keluarga Buletin Jurnalistik Siswa, terimakasih atas kebersamaan dan dukungan yang telah diberikan selama ini;

21. Keluarga Besar UKMF PSBH, yang telah memberikan banyak ilmu yang bermanfaat, keluarga baru, dan banyak pengalaman yang tidak dapat dilupakan;

22. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Lampung yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menjalani proses studi;

23. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis selama kuliah dan proses penyelesaian skripsi.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya kepada Bapak, Ibu dan rekan-rekan semua.

Bandar Lampung, April 2018

Penulis

Prisma Fadli

## DAFTAR ISI

**HALAMAN JUDUL**

**ABSTRAK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**RIWAYAT HIDUP**

**MOTTO HIDUP**

**PERSEMBAHAN**

**SANWACANA**

**DAFTAR ISI**

**DAFTAR TABEL**

**DAFTAR GAMBAR**

### **I. PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang .....1
- B. Rumusan Masalah .....5
- C. Ruang Lingkup Penelitian .....6
- D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....6

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

- A. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi .....8
- B. Dinamika Demokrasi di Indonesia .....20
- C. Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah.....25
  - a. Pemilu.....25

b. Pemilihan Kepala Daerah .....	38
D. Lembaga Penyelenggara Pemilu .....	43
a. KPU .....	47
b. Bawaslu .....	49
c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) .....	52

### **III. METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	55
B. Pendekatan Masalah .....	55
C. Sumber data .....	56
D. Metode Pengumpulan Data .....	60
E. Metode Pengolahan Data .....	60
F. Analisis Data .....	61
G. Diagram Alir .....	62

### **IV. PEMBAHASAN**

A. Evolusi Pengaturan .....	63
B. Evolusi Kelembagaan .....	74
a. Penyelenggara Pemilu Era Orde Lama .....	74
b. Penyelenggara Pemilu Era Orde Baru .....	76
c. Penyelenggara Pemilu Era Reformasi .....	80
C. Evolusi Kewenangan .....	90
a. Evolusi Kewenangan KPU .....	90
b. Evolusi Kewenangan Bawaslu .....	121
c. Evolusi Kewenangan DKPP .....	134

**V. PENUTUP**

A. Simpulan .....145

B. Saran.....147

**DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Undang-Undang Pemilu.....	63
2. Undang-Undang Penyelenggara Pemilu .....	70
3. Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah .....	71
4. Tabel Evolusi Kewenangan KPU .....	104
5. Tabel Evolusi Kewenangan Bawaslu .....	127
6. Tabel Evolusi Kewenangan DKPP .....	140
7. Penyelesaian Sengketa/Pelanggaran Pemilu .....	143

## DAFTAR GAMBAR

Tabel	Halaman
1. Diagram Alir .....	62
2. Penyelenggara Pemilu 1955 .....	75
3. Struktur LPU .....	76
4. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 .....	77
5. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 .....	78
6. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 .....	81
7. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 .....	82
8. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 .....	83
9. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 .....	86
10. Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 .....	88
11. Grafik Evolusi Kelembagaan KPU .....	104
12. Grafik Evolusi Kelembagaan Bawaslu .....	127
13. Grafik Evolusi Kelembagaan DKPP .....	139

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Diselenggarakannya pemilihan umum selain bertujuan untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat juga sebagai upaya memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap pelaksanaan pemilu membutuhkan suatu lembaga penyelenggara pemilu agar pemilu dapat dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil sesuai dengan asas pemilu yang ada. Sejarah penyelenggara pemilu di Indonesia lembaga penyelenggara pemilu yang independen tetap dan mandiri terbentuk pasca reformasi. Namun, bukan berarti sejak awal penyelenggaraan Pemilu tidak ada penyelenggaranya. Penyelenggara pemilu sesungguhnya telah ada sejak dilaksanakannya Pemilu pertama di Indonesia pada tahun 1955 hanya saja, saat itu penyelenggara Pemilu belum bersifat independen. Sedangkan, selama Orde Baru penyelenggara Pemilu berada ditangan pemerintah yang berkuasa. Pada penyelenggara Pemilu 1999, penyelenggara Pemilu terdiri atas unsur partai politik yang menjadi peserta Pemilu dan kemudian mengirimkan wakilnya untuk menjadi anggota dalam lembaga penyelenggara Pemilu selain unsur partai politik dalam lembaga penyelenggara pemilu saat itu juga terdapat unsur pemerintah.

Pada pemilu tahun 1955 yang menjadi pemilu pertama Indonesia diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilu yang disahkan oleh pemerintah. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) adalah penyelenggara pemilu pertama pada Pemilu 1955, dimana PPI berlokasi di ibu kota. PPI kemudian diperbantukan oleh panitia-panitia yang tersebar di daerah-daerah seperti Panitia Pemilihan yang berada di daerah, Panitia Pemilihan Kabupaten yang berada di setiap kabupaten, Panitia Pemungutan Suara yang berada di setiap daerah, dan Panitia Pendaftaran Pemilih di setiap desa.<sup>1</sup>

Sedangkan pada Pemilu 1971 yang dilakukan untuk memilih anggota-anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat badan penyelenggara pemilu diubah yang sebelumnya bernama Panitia Pemilihan Indonesia kemudian diubah menjadi Lembaga Pemilihan Umum.<sup>2</sup> Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang bertanggungjawab sebagai lembaga penyelenggara pemilu bertahan hingga dipenghujung masa Orde Baru atau tahun 1998.

Pasca amandemen UUD 1945 Lembaga Pemilihan Umum dibentuk dengan dikeluarkannya ketentuan mengenai lembaga penyelenggara pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa “pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”<sup>3</sup> Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat

---

<sup>1</sup> Lihat Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>2</sup> Lihat Dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 Pasca Amandemen

bagi penyelenggara pemilu dalam upaya mewujudkan pemilihan umum sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>4</sup>

Komisi Pemilihan Umum yang pertama (1999 – 2001) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang yang terdiri dari unsur pemerintah 5 (lima) orang dan partai politik 48 orang. KPU pertama dilantik oleh Presiden BJ. Habibie. Munculnya KPU sendiri yang merupakan lembaga negara pembantu (*extra ordinary organ*) akibat dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap badan penyelenggara pemilu di Era Orde Baru yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui Mendagri sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan Rakyat atau Perwakilan Rakyat. Dalam Undang-undang ini menentukan bahwa Mendagri, Gubernur, Bupati atau Walikota, Camat dan Lurah atau Kepala Desa masing-masing menjadi ketua dan merangkap anggota Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah 1 (PPD 1), Panitia pemilihan Daerah II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP).<sup>5</sup>

KPU menjadi satu-satunya lembaga penyelenggara yang tertulis dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Undang-undang tersebut diantaranya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Undang-

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 hlm. 221.

<sup>5</sup> Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisian Anggota Badan Pengawas Pemilu* buku Charles Simabura yang berjudul Pengawas Pemilu Di Indonesia dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 303.

Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Setelah tahun 2010 penyelenggara pemilu tidak hanya berada di tangan KPU. Pada tahun 2010 diajukannya permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Atas dasar pengujian tersebut Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menyebutkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu tidak hanya KPU saja. Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dikatakan dalam Pasal 1 ayat (5) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa penyelenggara pemilu adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu.

Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mengalami perubahan kembali di tahun 2017, untuk menghadapi penyelenggaraan pemilu serentak di tahun 2019. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak diberlakukan lagi dan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 lembaga penyelenggara pemilu tidak berubah masih dalam KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu di Indonesia, hanya saja dalam undang-undang Pemilu terbaru tersebut kewenangan penyelenggara pemilu mengalami perubahan yang sangat signifikan.

Seperti yang tergambar dalam penjelasan di atas terdapat suatu evolusi dalam kewenangan penyelenggara Pemilu di Indonesia, sehingga peneliti tertarik untuk meneliti dan mengkaji evolusi kewenangan penyelenggara Pemilu di Indonesia untuk melihat bagaimana perubahan-perubahan yang dilakukan dalam kewenangan penyelenggara Pemilu di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana evolusi kewenangan penyelenggara pemilu di Indonesia?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Evolusi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti perubahan (pertumbuhan, perkembangan) secara berangsur-angsur dan perlahan-lahan yang terjadi sedikit demi sedikit.<sup>6</sup> Berdasarkan kata evolusi tersebut penulis akan meneliti suatu evolusi kewenangan dalam lembaga penyelenggara pemilu yang perubahannya secara perlahan dan berangsur-angsur. Berdasarkan penjelasan di atas maka, ruang lingkup penelitian ini adalah evolusi yang terjadi pada lembaga penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Evolusi kewenangan penyelenggara pemilu diteliti secara keseluruhan dalam Undang-Undang Pemilu pertama hingga yang berlaku saat ini.

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis bagaimana evolusi kewenangan penyelenggara Pemilu di Indonesia, karna melihat telah banyaknya perubahan terhadap undang-undang pemilu yang ada.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari kegiatan penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk:

- a. Kegunaan Teoretis

---

<sup>6</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa, Jakarta, 2008.

Dapat dimanfaatkan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya pembangunan lembaga penyelenggara pemilu dan hukum tata negara pada umumnya, serta dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

b. Kegunaan Praktis

Diharapkan kajian dari hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan untuk menambah pengetahuan bagi para pembaca mengenai evolusi kewenangan penyelenggara pemilu di Indonesia yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP serta dapat bermanfaat untuk memberikan rumusan dan gagasan pembaharuan dalam pembangunan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari kata '*demos*' yang berarti rakyat dan '*kratien*' atau '*cratie*' yang berarti kekuasaan. Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau '*rule by the people*'.<sup>7</sup>

Kedaulatan rakyat berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Kedaulatan adalah terjemahan dari kata "*Souvereiniteit*" yang asal katanya *superanur* atau *superanitas* yang berarti kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi di dalam suatu wilayah.<sup>8</sup> Kedaulatan rakyat pertama kali dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Jean Jacques Rousseau, mengemukakan bahwasanya kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Raja atau kepala negara itu hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 105.

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta), hlm. 67.

rakyat.<sup>9</sup> Rousseau kemudian mengemukakan teori perjanjian dan kekuasaan dalam karya *The Social Contract*:

Manusia itu berdaulat penuh atas dirinya, ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas diri sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidak lebih dari yang lain. Dalam situasi yang seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatan masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintah ialah negara dan pemerintah. Penyerahan itu disertai dengan satu syarat: ia berhak turut serta untuk menyusun kemauan umum, *volonte generale*, yang akan dijadikan kemauan negara.<sup>10</sup>

Menurut ajaran ini bahwa kehidupan yang lepas dari ikatan dan pergaulan dengan orang lain. Melalui keinsyafannya, manusia demi kepentingan bersama tidak dapat dilaksanakan sendiri-sendiri, maka mereka mengadakan perjanjian bersama (kontrak sosial) untuk mendirikan suatu negara. Selanjutnya, menurut J.J Rousseau, bahwa “pada waktu manusia lahir, sungguh dalam keadaan merdeka, semua kepentingannya dapat terpenuhi. Dengan demikian, tiap-tiap orang mau menyerahkan hak dan kekuasaannya secara sukarela kepada suatu organisasi yang dibentuk bersama-sama yang diberi nama negara”. Rousseau menegaskan rakyatlah yang berdaulat, sedangkan pemerintah atau penguasa negara hanyalah merupakan mandataris atau wakilnya.<sup>11</sup>

Teori kedaulatan rakyat juga diikuti oleh Immanuel Kant yang menyatakan bahwa:

Tujuan negara itu adalah untuk menegasakan hukum dan menjamin kebebasan para warganya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan

---

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, Dalam Makalahnya Yang Berjudul, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, hlm. 5.

<sup>10</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Op.Cit, hlm. 12-13.

<sup>11</sup> *Ibid.*

daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.<sup>12</sup>

Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri.<sup>13</sup>

S.E. Finer sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, merumuskan tiga asumsi kedaulatan rakyat, yaitu:

1. Pemerintah berkedaulatan rakyat adalah pemerintah yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi. Rumusan ini merupakan salah satu ciri dari negara hukum demokrasi;
2. Pemerintah berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan rakyat (pluralistik);
3. Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakkan suatu pandangan atau pikiran mengenai masyarakat dan moral.<sup>14</sup>

Selanjutnya Bagir Manan mengemukakan arti kedaulatan rakyat sebagai berikut:

Kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah kaputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama “mufakat”. Di sini tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, *Op.Cit*, hlm. 6.

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm. 14.

<sup>15</sup> Sodikin, *Op.Cit*, hlm. 15.

Menurut konsep kedaulatan rakyat subjek yang paling menentukan kekuasaan negara adalah manusia, orang per orang rakyat, meskipun pernah juga berkembang paham yang menekan kekuasaan rakyat sebagai suatu kesatuan kolektivitas. Paham kedaulatan rakyat ini, kekuasaan negara dipandang bersumber dari rakyat, dilakukan sendiri oleh rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat, atau dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>16</sup>

Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang diambil dengan cara tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama “mufakat”. Di sini, tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukan keputusan menurut kedaulatan rakyat.<sup>17</sup>

Ide dalam kedaulatan rakyat harus tetap menjamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukannya segala manfaat

---

<sup>16</sup> Jimly Asshidiqie, *Green Constitution, Op.Cit*, hlm 98.

<sup>17</sup> Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi, Op.Cit*, hlm. 15.

yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi.<sup>18</sup>

Hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan baik dibidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.<sup>19</sup>

Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 angka (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Kedaulatan rakyat pertama kali dirumuskan dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang menyatakan “...Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.” Kalimat ini yang selanjutnya menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945, dan mempengaruhi pula rumusan Pasal 1 angka (2) UUD 1945.<sup>20</sup>

Alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan:

---

<sup>18</sup> Penelitian “ *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* ”, Kerjasama DPD RI Dan Universitas Brawijaya, Malang: ( Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009 ), Hlm. 15.

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 108.

<sup>20</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi 6*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 96.

*“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbantuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada ... dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, ...”*

Selanjutnya, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Belum lagi dalam perumusan sila keempat Pancasila yang dikutip di atas, yaitu sila kerakyatan, jelas terkandung prinsip kedaulatan rakyat.<sup>21</sup>

Didasarkan pada prinsip kedaulatan tersebut dimana rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, maka rakyat diberikan hak untuk mengatur atau menentukan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam suatu undang-undang. Banyaknya jumlah rakyat dalam suatu negara sehingga tidaklah efektif apabila seluruh rakyat mengatur kehidupan umum dan membuat regulasi untuk dirinya sendiri. Oleh karenanya dalam mengatur kehidupan negara atas dasar kedaulatan rakyat maka dibentuklah lembaga yang mewakili rakyat dalam parlemen. Lembaga-lembaga yang mewakili rakyat tersebut antara lain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta dalam kekuasaan eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden<sup>22</sup>. Lembaga-lembaga tersebut kemudian dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

---

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

<sup>22</sup> Walaupun pihak eksekutif akan diberi wewenang mengatur, maka kewenangan semacam itu harus datang berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh rakyat sendiri melalui undang-undang (legislative delegation of the rule-making power). *Ibid*, hlm. 106.

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) dilaksanakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Kebijakan pokok pemerintahan menentukan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar, undang-undang, dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu pelebagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, bahkan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>23</sup>

Kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) erat kaitannya dengan istilah demokrasi dengan suatu argumen kedua istilah itu sama-sama populer pada dua belahan dunia yang berbeda. Pandangan ahli hukum menyatakan bahwa:

Gagasan kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) yang sejalan dengan pengertian kata *democracy* yang berasal dari perkataan *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan. Perkataan “kedaulatan rakyat” sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi negara-negara Eropa Timur, sedangkan negara-negara Eropa Barat dan negara-negara Anglo Amerika, perkataan yang lebih populer adalah demokrasi. Namun, kedua istilah ini sebenarnya menunjuk kepada

---

<sup>23</sup> Martha Pigome, Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, Dalam, <http://Fh.Unsoed.Ac.Id/Sites/Default/Files/Fileku/Dokumen/Jdhmei2011/12.Pdf> , Di Akses Senin, 6 November 2017.

pengertian yang serupa, yaitu bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat.<sup>24</sup>

Melihat antara kedua istilah tersebut merupakan istilah yang masing-masing berdiri sendiri, namun memiliki hubungan yang cukup signifikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Ismail Suny seorang ahli Hukum Tata Negara dan diplomat Indonesia menyatakan, bahwa “demokrasi berakar pada teori kedaulatan rakyat yang dapat dirumuskan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara adalah rakyat”.

Demokrasi adalah sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan, artinya demokrasi dipandang sebagai suatu bentuk dan cara penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik. Dengan demikian, kedaulatan rakyat merupakan suatu konsep yang bersifat statis, sedangkan demokrasi adalah konsep yang dinamis, akan berubah-ubah warnanya sesuai dengan falsafah yang dianut dan kebutuhan dari tiap-tiap negara. Dapat juga dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat memperoleh bentuk yang konkret ke dalam apa yang disebut dengan demokrasi.<sup>25</sup>

Demokrasi dipandang sebagai pengejawatahan yang paling tepat dan ideal untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya demokrasi memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintahan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Negara demokrasi merupakan negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat sama halnya bahwa rakyat turut serta dalam

---

<sup>24</sup> Sodikin, *Op.Cit*, hlm. 17.

<sup>25</sup> *Ibid.*

segala perbuatan pemerintah, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat.<sup>26</sup>

Hendry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut:

*“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.*<sup>27</sup>

*(sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).*

Penjelasan di atas memperlihatkan bahwa demokrasi erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat. Seperti yang selalu berkembang dalam masyarakat bahwa arti demokrasi ialah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Abad 20 telah menyaksikan kemajuan demokrasi yang mengesankan di seluruh dunia.<sup>28</sup> Mac Gregor Burns yang memberikan pengertian demokrasi sebagai:<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 2.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 19.

<sup>28</sup> Gelombang Ketiga Demokratisasi Yang Berawal Dengan Kejatuhan Kediktatoran Kanan Terakhir Di Eropa Barat (Portugal, Yunani, Spanyol) Pada Pertengahan Tahun 1970-An, Berlanjut Di Amerika Latin Pada Tahun 1980-An. Gelombang Itu Mencapai Asia Timur, Melanda Rezim-Rezim Komunis Di Eropa Timur Dan Uni Soviet Dan Bahkan Beberapa Negara Afrika.

*A system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate.*

Begitu juga penulis lain seperti Henry B. Mayo yang mendefinisikan demokrasi sebagai berikut:<sup>30</sup>

*A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*

Dua rumusan di atas yang dikemukakan oleh Mac Gregor Burns dan Henry B. Mayo telah memberikan pemahaman umum terhadap makna suatu demokrasi, yaitu: (1) demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan, (2) orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum, dan (3) kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa.

Demokrasi sendiri secara etimologi terdiri dari dua kata Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan *cratein* atau *cratos*,

---

Bob Sugeng Hadiwinata Dan Christoph Schuck, *Demokrasi Di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, Hlm. 19.

<sup>29</sup> Dadang Supardan, *Sejarah Dan Prospek Demokrasi*, Dalam *Social Science Education Journal*, Vol.2 -2, 2015 *Social Science Education Journal*, hlm. 127.

<sup>30</sup> *Ibid.*

yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Sehingga demokrasi merupakan gabungan dari dua kata yaitu *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi)<sup>31</sup> yang memiliki arti suatu sistem pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.<sup>32</sup> Jimly Asshidiqie menerjemahkan makna demokrasi dalam 4 (empat) ciri besar: 1) kekuasaan berasal dari rakyat; 2) rakyat menentukan seluruhnya arah sesungguhnya serta menyelenggarakan kehidupan kenegaraan; 3) keseluruhan sistem penyelenggaraan negara diperuntukkan untuk rakyat; dan 4) negara yang ideal bahkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.<sup>33</sup> Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik diidealkan dengan diselenggarakannya negara bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.

Pengertian demokrasi yang diartikan sebagai kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, diselenggarakan oleh rakyat dan untuk rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran rakyat dalam penyelenggaraan negara.<sup>34</sup>

Peran rakyat dalam penyelenggaraan negara dapat terlihat melalui partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Pemilu adalah wujud nyata

---

<sup>31</sup> Demokrasi Dikenal Sejak Abad Ke-5 SM., Dilandasi Atas Dasar Pengalaman Buruk Negara Kota Di Yunani Akibat Sering Peralihan Sistem Negara Dari Monarki Ke Aristokrasi, Dari Aristokrasi Ke Tirani, Sehingga Membuat Para Pemikir Besar Yunani Bekerja Keras Menentukan Sistem Ideal Kenegaraan Untuk Bangsa Yunani, Sehingga Muncullah Dari Tirani Ke Demokrasi. Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Kpnsep Demokrasi 1966-1930*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, Hlm. 7.

<sup>32</sup> A. Ubaedillah Dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani*, Edisi Ketiga, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2008, Hlm. 36.

<sup>33</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, Hlm. 293.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 241-242.

demokrasi, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi menyelenggarakan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.<sup>35</sup>

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:<sup>36</sup>

- a. Demokrasi prosedural, yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
- b. Demokrasi agregatif, demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.

---

<sup>35</sup> A. Mukthie Fadjar, Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, Jurnal Konstitusi, Vol. 6 Nomor 1, 2009, hlm. 3-4.

<sup>36</sup> *Ibid.*

- c. Demokrasi deliberatif, berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
- d. Demokrasi partisipatoris, menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/ kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Pada dasarnya partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara adalah ide atau konsepsi demokrasi. Tiga gagasan nilai ideal yang membangun demokrasi, yakni, kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Suatu negara akan masuk dalam kategori demokratis apabila secara jelas dan nyata tertulis dalam konstitusi yang menentukan peran serta rakyat dalam menentukan arah dan tujuan bangsa, peran serta rakyat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan (eksekutif) lewat wakil-wakilnya di lembaga legislatif, dan peran serta rakyat dalam kontrol terhadap lembaga yudikatif.<sup>37</sup>

## **B. Dinamika Demokrasi di Indonesia**

Sejak awal terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah mengemukakan identitas dirinya sebagai Negara Demokrasi<sup>38</sup>, hal ini dapat dilihat sekitar 3 bulan setelah kemerdekaan diproklamirkan oleh Soekarno dan

---

<sup>37</sup> Sodikin, *Op.Cit.*, hlm. 21.

<sup>38</sup> Dalam sebuah negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari proses akumulasi kehendak rakyat. Pemilu sekaligus merupakan prosedue demokrasi untuk memilih pemimpin. Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggara Pemilu*, Yogyakarta: Fajar Media Perss, 2011, hlm. 1.

Mohammad Hatta, pemerintahan sementara yang dipimpin Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta ingin menyelenggarakan Pemilu pada awal tahun 1946.<sup>39</sup> Sebelum menjadi negara demokrasi seperti pada saat ini Indonesia telah beberapa kali mencoba menerapkan sistem demokrasi yang berbeda. Berdasarkan perkembangan sejarah yang ada demokrasi di Indonesia dapat dibagi ke dalam empat periode, yaitu periode Demokrasi Parlementer, periode Demokrasi Terpimpin, periode Demokrasi Pancasila, dan periode Demokrasi pasca Orde Baru.

#### **a. Periode Demokrasi Parlementer**

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parlementer yang dimulai pada tahun 1945 sampai dengan tahun 1959. Sistem parlementer mulai diberlakukan sebulan sesudah kemerdekaan diproklamkan. Namun demikian, model demokrasi ini dianggap kurang cocok untuk Indonesia. Lemahnya budaya berdemokrasi masyarakat Indonesia untuk mempraktikkan demokrasi model barat, telah memberi peluang sangat besar kepada partai-partai politik untuk mendominasi kehidupan sosial politik.<sup>40</sup>

Ketiadaan budaya demokrasi yang sesuai dengan sistem Demokrasi Parlementer pada akhirnya melahirkan fragmentasi politik berdasarkan afiliasi kesukuan dan agama. Pemerintahan yang berbasis pada koalisi politik di masa ini tidak mampu bertahan lama, koalisi yang dibangun sangat mudah pecah. Hal ini mengakibatkan destabilisasi politik nasional yang mengancam integrasi nasional

---

<sup>39</sup> Ibramsyah Amirudin, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2016, hlm. 19.

<sup>40</sup> A. Ubaedillah, *Pancasila, Demokrasi, & Pencegahan Korupsi Edisi Pertama*, Jakarta: Kencana, 2015, Hlm. 89.

yang tengah dibangun. Persaingan tidak sehat antara fraksi-fraksi politik dan pemberontakan daerah terhadap pemerintah pusat telah mengancam berjalannya demokrasi itu sendiri.<sup>41</sup>

Faktor-faktor disintegratif yang telah dikemukakan di atas, dan ditambah dengan kegagalan partai-partai dalam Majelis Konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yang menegaskan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, masa demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir, digantikan oleh Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*) yang memposisikan Presiden Soekarno menjadi pusat.<sup>42</sup>

#### **b. Periode Demokrasi Terpimpin**

Periode ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*). Rezim Demokrasi Terpimpin dimulai pada tahun 1959 tepatnya setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan tahun 1965 atau setelah diturunkannya tahta Presiden Soekarno. Ciri-ciri demokrasi ini adalah dominasi politik presiden dan berkembangnya pengaruh komunis dan peranan tentara (ABRI) dalam panggung politik nasional. Hal ini disebabkan oleh lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai usaha untuk mencari jalan keluar dari kebutuhan politik melalui pembentukan kepemimpinan personal yang kuat. Sekalipun UUD 1945 memberi peluang seorang presiden untuk memimpin pemerintahan selama lima tahun, ketetapan MPRS No. III/1963 mengangkat Ir.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Dikeluarkannya ketetapan MPRS ini secara otomatis telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun sebagaimana ketetapan UUD 1945.<sup>43</sup> Pada periode ini menurut Prof. Ismail Sunny sebagai kekuasaan negara bukan lagi mengacu kepada *democracy by the law*, tetapi *democracy by decree*.<sup>44</sup>

Menurut Ahmad Syafi'i Ma'arif, pada masa Demokrasi Terpimpin ingin menempatkan Presiden Soekarno ibarat seorang ayah dalam sebuah keluarga besar yang bernama Indonesia dengan kekuasaan terpusat berada di tangannya. Demokrasi Terpimpin model Presiden Soekarno mengandung pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi, yakni lahirnya absolutisme dan terpusatnya kekuasaan pada diri pemimpin, dan pada saat yang sama hilangnya kontrol sosial dan *check and balance* dari legislatif terhadap eksekutif.<sup>45</sup>

Lembaga perwakilan (Konstituante) lembaga yang dipilih secara langsung oleh rakyat kemudian dibubarkan oleh Presiden Soekarno hanya berdasarkan sebuah dekrit. Selain itu, pada 4 Juni 1960 Presiden membubarkan DPR hasil pemilu 1955, setelah sebelumnya dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Akhir dari rezim ini adalah diberhentikannya Presiden Soekarno oleh MPRS melalui Sidang Istimewa bulan Maret 1967 (Ketetapan XXXIV/MPRS/1967) akibat meluasnya krisis politik, krisis ekonomi dan sosial pasca kudeta G 30 S/PKI yang gagal.<sup>46</sup>

### **c. Periode Demokrasi Pancasila**

---

<sup>43</sup> *Ibid.* Hlm. 90

<sup>44</sup> Ibramsyah, *Op.Cit.*, hlm. 24.

<sup>45</sup> A. Ubaedillah, *Op.Cit.*, hlm. 90.

<sup>46</sup> Ibramsyah, *Loc.Cit.*

Periode ini merupakan masa pemerintahan Presiden Soeharto dengan Orde Barunya mulai tahun 1965 sampai dengan 1998. Sebutan Orde Baru merupakan kritik terhadap periode sebelumnya, Orde Lama. Orde Baru, sebagaimana dinyatakan oleh pendukungnya, adalah upaya untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin. Seiring pergantian kepemimpinan nasional, Demokrasi Terpimpin ala Presiden Soekarno telah digantikan oleh elite Orde Baru dengan Demokrasi Pancasila.<sup>47</sup>

Demokrasi Pancasila secara garis besar menawarkan tiga komponen demokrasi. *Pertama*, demokrasi dalam bidang politik pada hakikatnya adalah menegakkan kembali asas-asas negara hukum dan kepastian hukum. *Kedua*, demokrasi dalam bidang ekonomi pada hakikatnya adalah kehidupan yang layak bagi semua warga negara. *Ketiga*, demokrasi dalam bidang hukum pada hakikatnya bahwa pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas yang tidak memihak.<sup>48</sup>

Namun, hal yang sangat disayangkan pada masa ini adalah alih-alih melaksanakan ajaran Pancasila secara murni dan konsekuen, Demokrasi Pancasila yang dikampanyekan oleh Orde Baru hanya sebatas retorika politik belaka. Pada praktik kenegaraan dan pemerintahannya, penguasa Orde Baru bertindak jauh dari prinsip demokrasi. Ketidak demokratisan penguasa Orde Baru ditandai oleh: (1) dominannya peranan militer (ABRI); (2) birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik; (3) pengebirian peran dan fungsi partai politik; (4) campur tangan pemerintah dalam berbagai urusan partai politik dan publik; (5)

---

<sup>47</sup> A. Ubaedillah, *Op.Cit.*, hlm. 91.

<sup>48</sup> *Ibid.*

politik masa mengambang; (6) monolitisasi ideologi negara; dan (7) inorporasi lembaga non-pemerintah.<sup>49</sup>

#### **d. Periode Demokrasi Pasca Orde Baru**

Periode pasca Orde Baru seiring disebut dengan era Reformasi. periode ini erat hubungannya dengan gerakan reformasi rakyat yang menuntut pelaksanaan demokrasi dan HAM secara konsekuen. Tuntutan ini ditandai oleh lengsernya Presiden Soeharto dari tamouk kekuasaan Orde Baru pada Mei 1998, setelah lebih dari tiga puluh tahun berkuasa dengan Demokrasi Pancasilanya.<sup>50</sup>

Pengalaman pahit yang menimapa Pancasila, yang pada dasarnya sangat terbuka, inklusif, dan penuh nuansa HAM, berdampak pada keengganan kalangan tokoh reformasi untuk menambahkan atribut tertentu pada kata demokrasi. Bercermin pada pengalaman manipulasi atas Pancasila oleh penguasa Orde Baru, demokrasi yang hendak dikembangkan setelah kejatuhan rezim Orde Baru adalah demokrasi tanpa nama atau demokrasi tanpa embel-embel di mana hak rakyat merupakan komponen inti dalam mekanisme dan pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.<sup>51</sup>

### **C. Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah**

#### **a. Pemilu**

Menurut Harris G. Warren dan kawan-kawan, pemilu merupakan: *“Elections are the accostions when citizens choose their officials and cecide, what they want the government to do. In making these decisions citizens determine*

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 92

<sup>50</sup> *Loc.Cit.*

<sup>51</sup> *Loc.Cit.*

*what rights they want to have and keep.*”<sup>52</sup> Pendapat tersebut pada intinya adalah mengemukakan bahwa pemilu merupakan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan menentukan apa yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah ketika mereka membuat keputusan.

Sehubungan dengan hal tersebut Ali Moertopo mengemukakan pengertian Pemilu sebagai berikut:

“Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan”.<sup>53</sup>

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Suryo Untoro dalam memberikan batas pemilu, yaitu:

“Bahwa Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).”

Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang

---

<sup>52</sup> Harris G. Warren, Dalam Harianto, Partai Politik Untuk Tujuan Umum, Yogyakarta: Liberty, 1998, hlm. 81.

<sup>53</sup> Ali Murtopo, Strategi Politik Nasional, CSIS, Jakarta, 1974, Hlm. 61.

kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang.

Hal seperti yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).<sup>54</sup> Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan oleh rakyat sendiri, yaitu melalui suatu mekanisme yang dinamakan pemilihan umum (*general election*) yang merupakan pelaksanaan kehendak seluruh rakyat secara politik (*volunte de tous*). Jadi pemilihan umum adalah tidak lain sebagai cara untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh sebab itu, bagi suatu negara yang mengaku sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (*general election*) yang demokratis itu merupakan ciri penting dan harus dilaksanakan dalam waktu-waktu yang tertentu.

Sistem hukum Indonesia, kedaulatan rakyat disalurkan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hasil dari pemilihan umum inilah yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum.

Ada beberapa alasan mengapa sangat penting bagi pemilihan umum untuk dilaksanakan secara berkala.<sup>55</sup> *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat tidak akan selalu sama untuk jangka waktu yang panjang dalam artian bahwa kondisi kehidupan rakyat itu bersifat dinamis sehingga aspirasi mereka akan aspek

---

<sup>54</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2009, hlm. 46.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 170.

kehidupan bersama juga akan berubah seiring berjalannya waktu, K.C Wheare menyatakan bahwa kondisi masyarakat pada suatu masa tertentu memiliki aspek pengaruh yang sangat besar terhadap pembentukan konstitusi. *Kedua*, disamping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri. *Ketiga*, perubahan aspirasi dapat juga disebabkan karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama pemilih baru (*nem voter*), dan pemilih pemula belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun di cabang kekuasaan legislatif.

Pada sebuah negara demokrasi, pemilihan umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Bagi Indonesia, yang telah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi, Pemilu adalah keniscayaan.<sup>56</sup> Rencana pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia telah ada 3 bulan setelah kemerdekaan diproklamirkan, namun pelaksanaannya berlangsung pada tahun ke 10 setelah kemerdekaan yaitu di tahun 1955. Tercatat pelaksanaan Pemilu di Indonesia sudah terlaksana 11 kali pemilihan umum.

### **1. Pemilu Tahun 1955**

Pemilu tahun 1955 merupakan Pemilu kali pertama di Indonesia. Melalui Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945 yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Dimaksudkan pula dalam amanat tersebut, bahwa penyelenggaraan Pemilu akan

---

<sup>56</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit.*, hlm. 2.

diarahkan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang akan dilaksanakan pada Januari 1946.<sup>57</sup>

Namun dengan segala pertimbangan karena faktor dalam negeri dan faktor luar negeri, akhirnya pemilu baru dilaksanakan pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan yang kedua pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Faktor dan kendala dari tidak terwujudnya penyelenggaraan Pemilu tahun 1946, adalah faktor dalam negeri tidak siapnya pemerintah yang berkaitan dengan perangkat hukumnya (perundang-undangan), penyelenggaraan Pemilu, akibat stabilitas keamanan negara, dan yang tidak kalah penting penyebab dari dalam adalah sikap pemerintah yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan serbuan teratur dan kompetitif.<sup>58</sup> Faktor luar negeri adalah serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara terlibat dalam peperangan berkepanjangan yang baru berakhir pada saat penyerahan/pemulihan kedaulatan oleh Pemerintah Belanda kepada Pemerintah R.I melalui perundingan.<sup>59</sup>

Sementara persiapan untuk menyelenggarakan Pemilu yang direncanakan tahun 1946 telah dilakukan, yakni dengan dibentuk Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Pemilu yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Pemilu. Tahun 1950 Mohammad Natsir dari Partai Masyumi diangkat menjadi Perdana Menteri memutuskan untuk menjadikan Pemilu sebagai salah satu program kabinet. Maka sejak saat itulah dilakukan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilu, yang waktu itu

---

<sup>57</sup> Ibramsyah, *Op.Cit.*, hlm. 19.

<sup>58</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit.*, hlm. 8.

<sup>59</sup> Ibramsyah, *Op.Cit.*, hlm. 20.

dilakukan oleh Panitia Saharjo dari Kantor Panitia Pemilihan Pusat sebelum kemudian dilanjutkan ke parlemen.<sup>60</sup>

Setelah Kabinet Natsir jatuh 6 bulan kemudian, maka pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan oleh pemerintahan Sukirman Wirjosandjojo, namun pemerintahan Sukirman juga tidak berhasil menuntaskan pembahasan rancangan undang-undang Pemilu tersebut. Undang-undang baru selesai pada masa pemerintahan Wilopo pada tahun 1953. Undang-Undang Pemilu sebelumnya direvisi dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu. Undang-undang inilah yang kemudian dijadikan payung hukum dalam Pemilu 1955 yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.<sup>61</sup>

Pemilu pertama tahun 1955 tidak berlanjut dengan Pemilu kedua pada 5 (lima) tahun berikutnya, meskipun pada tahun 1958 Pejabat Presiden Soekarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II. Hal ini dikarenakan dengan keluarnya Dekkrit Presiden 5 Juli 1959 tentang pembubaran Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 membuar perubahan konstelasi politik nasional. Akibatnya, Pemilu berikutnya tidak bisa diselenggarakan.<sup>62</sup>

## **2. Pemilu Tahun 1971**

Setelah selama 16 tahun tak digelar Pemilu akhirnya pada 5 Juli 1971 pesta demokrasi ini kembali digelar. Pelaksanaan pemilu ini merupakan tuntutan kuat dari masyarakat kepada pemerintahan Soeharto yang belum lama

---

<sup>60</sup> Saat itu Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, setelah tahun 1949 menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS). Ibramsyah, *Loc.Cit.*

<sup>61</sup> *Loc.Cit.*

<sup>62</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit.*

menggantikan kekuasaan Soekarno.<sup>63</sup> Soeharto tidak secepatnya menyelenggarakan Pemilu untuk mencari legitimasi kekuasaannya pada masa transisi. Pemerintahan Soeharto Pemilu kedua baru bisa diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 1971, yang berarti setelah 4 tahun Presiden Soeharto berada di kursi kepresidenan. Menjelang pelaksanaan Pemilu 1971, Pemerintahan bersama DPR Gotong Royong (DPR yang dibentuk pada masa Pemerintahan Presiden Soekarno) menyelesaikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Penyelesaian kedua undang-undang tersebut memakan waktu hampir tiga tahun.<sup>64</sup>

Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan Pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara termasuk perdana menteri yang berasal dari partai politik bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Tetapi pada prakteknya pada Pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golongan Karya. Jadi sesungguhnya pemerintah pun merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golongan Karya seperti menetapkan seluruh pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta Pemilu itu.<sup>65</sup>

### **3. Pemilu 1977-1997**

Setelah tahun 1971, pelaksanaan Pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu ketiga diselenggarakan 6 tahun lebih, yaitu tahun 1977. Pasca

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 13.

<sup>64</sup> Ibramsyah, *Op.Cit.*, hlm 26.

<sup>65</sup> Ibramsyah, *Loc.Cit.*

Pemilu 1977, Pemilu berikutnya selalu terjadwal dalam 5 tahun. Satu hal yang membedakan antara Pemilu tahun 1977 dengan Pemilu berikutnya adalah bahwa sejak Pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, yaitu dua partai politik dan satu Golongan Karya (Golkar).

Penyederhanaan ini terjadi setelah pemerintah bersama-sama dengan DPR menyetujui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Penyederhanaan partai politik ini dilakukan dengan melihat dasar ideologi partai dan basis dukungan masyarakat. Kedua partai tersebut adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya (Golkar).<sup>66</sup> Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan partai politik yang berhaluan ideologi dan berbasis massa Islam. Sementara partai-partai yang berhaluan nasionalis dan berbasis massa abangan dan non-muslim digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan organisasi kekaryaannya yang dilebur menjadi Golongan Karya.<sup>67</sup> Ketiga peserta Pemilu tersebut adalah peserta yang mengikuti kelima Pemilu, yaitu Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997.<sup>68</sup>

#### **4. Pemilu 1999**

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan publik Pemilu yang baru atau dipercepat segera

---

<sup>66</sup> Golkar tidak mau disebut sebagai Partai Politik, karna Golkar merupakan wadah bagi masyarakat yang mendalilkan sebagai golongan orang-orang berkarya yang ikut dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi tidak melalui suatu partai politik. *Ibid.*, hlm. 29.

<sup>67</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit.*, hlm. 17.

<sup>68</sup> *Loc.Cit.*

dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Kemudian Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie.<sup>69</sup>

Sebelum menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat, pemerintah terlebih dahulu mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draf UU ini disiapkan oleh sebuah tim Departemen Dalam Negeri, yang disebut Tim 7. Tim ini diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid. Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU). Anggota KPU berasal dari perwakilan partai politik dan wakil dari pemerintah.<sup>70</sup>

Payung hukum sistem Pemilu yang dipergunakan pada Pemilu 1999, didasarkan atas Undang-Undang Nomor 1999 tentang Pemilihan Umum. secara umum, Pemilu tahun 1999 berjalan sebagaimana yang diharapkan, hanya saja pada penerapan hasil-hasil Pemilu, terjadi perdebatan yang tak berkesudahan, tatkala sebanyak 27 partai politik peserta Pemilu yang duduk di Komisi Pemilihan Umum (KPU) menolak menandatangani berita acara penghitungan suara dengan dalik Pemilu yang digelar belum diterapkan secara Jujur dan Adil (Jurdil). Akhirnya Presiden B.J Habibie menetapkan hasil-hasil Pemilu, setelah mendapat masukan dari segenap fungsionaris panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Keputusan Panwaslu didasarkan bahwa mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian menyatakan

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

bahwa hasil Pemilu sah. Hasil final Pemilu baru diketahui masyarakat pada 26 Juli 1999.<sup>71</sup>

## 5. Pemilu 2004

Pemilu 2004 merupakan Pemilu kedua pasca Reformasi. Pada Pemilu ini jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu mulai menurun dibandingkan dengan Pemilu 1999. Apabila melihat pada Pemilu 1999, peserta Pemilu sebanyak 48 partai politik, maka pada Pemilu 2004 jumlah peserta Pemilu hanya sebanyak 24 partai politik. Pemilu 2004 dipergunakan untuk memilih Anggota DPR/DPRD, DPD dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>72</sup>

Pemilu 2004 sangat berbeda, dibandingkan pada masa Orde Baru Pemilu 2004 sudah memasuki tahap demokrasi yang jauh lebih baik. Terdapat perbedaan sistem bila dibandingkan dengan Pemilu periode sebelumnya, khususnya dalam sistem pemilihan DPR/DPRD, sistem pemilihan DPD<sup>73</sup>, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung dan bukan lagi melalui anggota MPR.

Permasalahan yang terjadi pada Pemilu 2004 diantaranya menyangkut sisi logistik, seperti pendaftaran pemilih yang beramasalah sehingga mengakibatkan banyak sekali calon pemilih yang tidak dapat menggunakan haknya. Keterlambatan penyampaian surat suara, tinta yang tidak seragam titik kepekatan

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>73</sup> Firman Noor, et al., *Evaluasi Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 8.

dan kemerlekatannya, coblos tembus, dan pemanfaatan teknologi informatika yang sangat kontroversial.<sup>74</sup>

## **6. Pemilu 2009**

Jumlah partai politik yang menjadi peserta pada Pemilu kali ini bertambah menjadi 38 partai politik. Selama pelaksanaan Pemilu 2009 terdapat banyak kelemahan, baik itu dalam sosialisasi, penyelenggaraan, partisipasi aktor-aktor Pemilu, sampai pada karut-marutnya legislasi yang mendasari pelaksanaan Pemilu 2009. Walaupun disadari masih menyisahkan sejumlah persoalan, secara umum penyelenggaraan Pemilu 2009 telah diakui hasilnya.<sup>75</sup>

Namun, sejumlah pihak menyoroti buruknya pengelolaan daftar pemilih yang dilakukan KPU, terutama dalam pengelolaan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Tingginya angka masyarakat yang tidak memilih, atau biasa disebut sebagai Golput, disebabkan karena kinerja KPU yang tidak profesional.<sup>76</sup>

## **7. Pemilu 2014**

Pemilu 2014 diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif yang dalam hal ini DPR, DPRD dan DPD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dasar hukum dari terselenggaranya Pemilu 2014, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang tidak mengalami perubahan, karena dianggap masih memadai sebagai dasar hukum untuk penyelenggaran Pemilu Presiden.

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 30.

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 40-41.

Secara umum sulit dipungkiri bahwa keseluruhan proses penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 berlangsung relatif bebas, demokratis, dan damai. Hampir tidak ada gejolak politik yang menonjol yang berdampak pada instabilitas politik nasional terkait kekecewaan berbagai pihak yang berkepentingan terkait penyelenggaraan Pemilu Legislatif atau disebut Pileg 2014.<sup>77</sup>

Terdapat perbedaan pada Pemilu Legislatif 2014 yaitu adanya peningkatan presentase ambang batas parlemen yang diharapkan akan memperkecil jumlah parpol di DPR. Dengan jumlah parpol yang lebih sedikit di DPR diharapkan efektifitas fungsi parlemen khususnya dan pemerintahan pada umumnya lebih meningkat. Namun, harapan tersebut tidak menjadi kenyataan karena jumlah parpol di DPR hasil Pileg 2014 justru bertambah dari sembilan menjadi 10 partai politik.<sup>78</sup>

Sistem Pemilu berikut unsur-unsur pokok yang melekat pada sistem Pemilu tidak berubah alias sama dengan sistem Pileg 2009. Seperti Pemilu sebelumnya, sistem Pileg 2014 masih menggunakan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak. Keempat unsur pokok sistem Pemilu, yakni (1) besaran daerah pemilihan; (2) peserta pemilu dan pola pencalonan; (3) model penyuaaran; dan (4) formula pemilihan dan penetapan calon terpilih, juga relatif tidak berubah.<sup>79</sup>

Problematik yang muncul di balik berlakunya kembali sistem proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak adalah, pertama, mengerasnya

---

<sup>77</sup> Syamsuddin Haris, et all., *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 6.

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>79</sup> *Loc.Cit.*

konflik antarcalon anggota legislatif di dalam internal parpol dari Dapil yang sama. Para caleg parpol di Dapil yang sama bersaing saling memperebutkan suara konstituen dengan berbagai cara, termasuk dengan cara membeli dukungan dari para pemilih. Karena itu sistem pemilu yang telah berlaku sejak 2009 tersebut juga berdampak pada munculnya problematik kedua, yakni semakin intens dan masifnya politik uang yang dilakukan para caleg dalam rangka meraih dukungan sebesar-besarnya dalam Pileg 2014 yang lalu.<sup>80</sup>

Dari sisi penyelenggaraan pemilu, sistem pemilihan bertingkat yang dilakukan di Indonesia yaitu pemilihan anggota legislatif terlebih dahulu untuk menentukan jumlah suara dan kursi di DPR dalam menentukan dan mendorong calon presiden dengan sistem proporsional membuat sulit untuk mendorong pasangan calon presiden dari satu partai melainkan dari gabungan beberapa partai. Persyaratan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 adalah Presiden terpilih jika mendapatkan lebih dari separuh jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari separuh jumlah provinsi Indonesia. Namun, jika tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pilpres mengikuti Pilpres Putaran Kedua. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam Pilpres Putaran Kedua dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.<sup>81</sup>

Pemilihan presiden yang diselenggarakan pada 9 Juli 2014 dan hanya ada 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pilpres 2014, yaitu

---

<sup>80</sup> *Loc.Cit.*

<sup>81</sup> Firman Noor, et all., *Evaluasi Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 4.

pasangan nomor urut 1 Prabowo dan Hattarajasa serta Pasangan nomor urut 2 Joko Widodo dan Jusuf Kalla.

Proses penyelenggaraan pemilu presiden 2014 pada prinsipnya sudah terlaksana dengan cukup baik. Hal tersebut ditandai dengan terlaksananya seluruh tahapan pemilu tepat waktu, teratur dan berjalan damai. Namun, demikian terdapat beberapa catatan yang penting untuk diperhatikan dalam setiap tahapan pemilu presiden agar menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan pelaksanaan pemilu presiden yang akan datang. Beberapa catatan dimaksud diantaranya adalah pada tahapan pemutakhiran data pemilih, ditemukan bahwa pemutakhiran data pemilih untuk pemilu presiden tidak dilaksanakan oleh panitia pemutakhiran yang khusus ditunjuk untuk itu. Pemutakhiran hanya dilakukan oleh petugas PPS, karena memang tidak ada anggaran untuk pemutakhiran Pemilu presiden secara khusus.<sup>82</sup>

#### **b. Pemilihan Kepala Daerah**

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung sejalan dengan upaya pengembangan dan penguatan sarana demokrasi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil melalui pemungutan suara. Pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia merupakan amanah langsung dari gerakan reformasi

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

tahun 1998.<sup>83</sup> Tuntutan reformasi menghendaki agar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diubah. Hasil dari amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.<sup>84</sup> Dikatakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>85</sup>

Menurut Kant dikutip oleh Sartono dalam bukunya *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Bardar* bahwa:<sup>86</sup>

“Pilkada yang demokratis sebagai salah satu bentuk konsep yang harus didukung dengan tertib hukum dan partisipasi manusia secara keseluruhan yang menjadi keselarasan yang ditentukan sebelumnya (*harmonia praestabilita*) sebagai etika yang asasi yang berasal dari perasaan dan kepercayaan. Sedangkan, teori demokrasi menjadi bingkai pendukung

---

<sup>83</sup> Diadakannya pemilu Kepala Daerah berdasarkan pertimbangan bahwa perlunya partisipasi yang kuat dari masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam pemilihan pemimpinnya, maka pemilihan kepala daerah menjadi momentum demokrasi yang paling penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Suyatno, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review volume. 1 (2) tahun 2016, hlm. 213.

<sup>84</sup> Pasal 18 hadir dalam amandemen kedua pada tanggal 7-18 Agustus 2000 dalam sidang tahunan MPR. Amandemen kedua dilakukan sebanyak 7 bab dan 25 pasal. Perubahan meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bb IXA, Pasal 25 E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28H, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. FX. Sumarja, *Hasil dan Prospek Amandemen UUD 1945*, Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Lampung Volume III Nomor 2 November 2011, hlm. 12.

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2002, hlm. 22.

<sup>86</sup> Rudy dan Charlyna S. Purba, *Dinamika Sengketa Pemilukada Di Indonesia*, Nagakusuma Media Kreatif, Jakarta, 2014, hlm. 14.

terhadap pengembangan konsep politik yang mengarahkan pilkada yang jujur dan adil sebagai budaya demokratis suatu negara”.

Di era Orde Baru, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pilkada tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan (intervensi) elit politik di pusat atau di lingkaran kekuasaan Presiden. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Hasil pemilihan lalu diajukan kepada pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak terikat oleh hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD . DPRD hanya sebagai pelaksana keinginan kewenangan atau hak untuk menentukan siapa yang harus menjadi kepala daerah, meski calon kepala daerah memperoleh suara terbanyak. Wewenang dan hak menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.<sup>87</sup>

Pemilihan kepala daerah seperti gubernur, bupati dan walikota sejak Indonesia merdeka sebelum tahun 2005 hanya dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Namun, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Kelebihan yang telah dirasakan sejak Pilkada pertama di tahun 2005, diantaranya, *pertama*, kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi

---

<sup>87</sup>Suharizal, *Pemilukada*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 16.

yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung. *Kedua*, Pilkada langsung lebih akuntabel dibandingkan dengan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh. *Ketiga*, *check and balance* antara legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang. *Keempat*, kepala daerah terpilih (sebenarnya) tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. *Kelima*, kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.<sup>88</sup>

Pilkada secara demokratis dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat memang untuk rakyat Indonesia sebagaimana prinsip demokrasi sesungguhnya. Pemilukada langsung menjadi momentum penting bagi pembangunan politik aras lokal ke arah yang lebih demokratis. Ini yang disebut oleh Brian C. Smith dan Robert Dahl sebagai *local accountability*, *politicaequality*, dan *local responsiveness*, yang menjadi pertarungan setiap daerah. Ketiganya menjadi tolak ukur untuk melihat sejauh mana pemerintahan di daerah berjalan.<sup>89</sup>

Berkaitan dengan pemerintah lokal setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dipilih secara demokratis. *Pertama*, pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (*political equality*). *Kedua*, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*). *Ketiga*,

---

<sup>88</sup> Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2016, hlm. 30.

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm. 38.

pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.<sup>90</sup>

Pelaksanaan suatu pemilihan umum secara langsung pasti tidak terlepas dari suatu lembaga yang berkordinasi dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara. Hal ini menjadi salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan Pemilu di negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah. Penyelenggara Pilkada telah terjamin dalam UUD 1945 Pasal 22E, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan oleh KPUD. Pelaksanakan tugas KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005.<sup>91</sup>

Sehingga saat ini Pemilihan Kepala Daerah baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Wali Kota dan Wakil Wali Kota serta Bupati dan Wakil Bupati yang

---

<sup>90</sup> Wahyu Widodo, *Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila*, Jurnal Ilmiah CIVIS, Volume V, No 1, Januari 2015, hlm. 682.

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 685.

dipilih secara langsung oleh rakyat tidak dikategorikan sebagai rezim Pemilu. Hal ini terlihat pada tahun 2013 Mahkamah Konstitusi mengoreksi kembali putusannya yang mengatakan Pilkada masuk kedalam rezim Pemilu, sehingga walaupun saat ini Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, namun nyatanya Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi masuk ke dalam rezim Pemilu.<sup>92</sup>

#### **D. Lembaga Penyelenggara Pemilu**

Peran penyelenggara pemilu sangat penting dalam pelaksanaan Pemilu. Dinamika penyelenggara pemilu telah bergulir mulai dari Pemilu 1955 hingga saat ini. Awal pelaksanaan Pemilu hingga masa Orde Baru, penyelenggaranya tidak dapat terlepas dari partai politik dan pemerintah. Tetapi setelah memasuki gerbang Reformasi penyelenggara pemilu dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat independen diluar dari pengaruh partai politik dan pemerintah.

Amandemen UUD 1945 sebagai salah satu proyek Reformasi yang berdampak banyak munculnya lembaga negara baru yang dibentuk sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu lembaga yang dibentuk setelah amandemen tersebut yaitu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut perlu adanya penyelenggara pemilihan umum

---

<sup>92</sup> Pengantar oleh Ramlan Surbakti dalam Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2016. Dikatakan tidak termasuk dalam rezim Pemilu atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang professional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam rangka menyelenggarakan serta mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diperlukan adanya suatu lembaga agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pemilu sendiri dibentuk dengan tujuan untuk:<sup>93</sup>

- a. memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu;
- d. memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengahrran pemilu; dan
- e. meurujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Lembaga penyelenggara pemilu telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandeman, dikatakan dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat disampaikan beberapa hal.<sup>94</sup> *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. *Kedua*, bahwa terminologi “suatu komisi pemilihan umum” yang ditulis dengan huruf kecil menunjuk pada suatu fungsi dan bukan suatu nama lembaga (nomenklatur). *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

---

<sup>93</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu.

<sup>94</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 22E Ayat (5)

bukan bersifat *ad hoc*. *Kelima*, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah.<sup>95</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.<sup>96</sup>

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 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*, Undang-Undang 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>97</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

---

<sup>95</sup> Indra Pahlevi, *Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya*, *Politica* Vol. 2, No. 1, Juni 2011, Hlm. 56-57.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

menjadi perhatian dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memenuhi tiga unsur tersebut meskipun disadari pengawasan tidak harus bersifat eksternal-horisontal.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah merumuskan keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP dalam satu nafas harmonis sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Ketiga lembaga ini telah diamanatkan undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas, dan kewenangannya masing-masing. Setelah adanya perubahan undang-undang penyelenggara Pemilu dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, dinyatakan dalam Pasal 1 Angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa:

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

#### **a. KPU**

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggara Pemilihan Umum sejak Pemilu 1971 hingga Pemilu 1997 menjadi tanggung jawab Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Namun, sejak era Reformasi bergulir maka, yang menjadi penanggung jawab penyelenggaraan Pemilu adalah KPU. Komisi Pemilihan Umum yang pertama (1999 – 2001) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor

16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang yang terdiri dari unsur pemerintah 5 (lima) orang dan partai politik 48 orang. KPU pertama dilantik oleh Presiden BJ. Habibie.<sup>98</sup>

Komisi Pemilihan Umum jika ditinjau dari tugas dan fungsinya dalam konteks cabang-cabang kekuasaan negara termasuk kategori menjalankan kekuasaan eksekutif, yakni untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Oleh karena itu secara fungsional Komisi Pemilihan Umum termasuk organ penunjang (*auxiliary organs*) atas tugas organ utama yakni presiden. Dengan demikian, sesungguhnya organ utamanya (*primary constitutional organs*) dari penyelenggara Pemilu di Indonesia adalah presiden, yang lebih lanjut oleh Undang-Undang Dasar 1945 diatribusikan kepada komisi pemilihan umum.<sup>99</sup> Namun, KPU bukan merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur langsung dalam UUD 1945. Karena yang diatur dalam UUD 1945 adalah fungsinya, tidak menyangkut pada lembaganya. Maka dari itu dalam UUD 1945 tersebut, perkataan komisi pemilihan umum ditulis dengan huruf kecil karena nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>100</sup>

Secara konstitusional KPU sebagai penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang

---

<sup>98</sup> Sejarah KPU, <http://ppid.kpu.go.id/?download=20160831082552>. Diakses pada 1 Agustus 2017.

<sup>99</sup> Ibramsyah Amirudin, *Op.Cit*, hlm. 51.

<sup>100</sup> Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisia Anggota Badan Pengawas Pemilu, Loc.Cit.*

Penyelenggara Pemilihan Umum untuk lembaga penyelenggara pemilu.<sup>101</sup> Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU terdiri atas: (a) KPU; (b) KPU Provinsi; (c) KPU kabupaten/Kota; (d) PPK; (e) PPS; (f) PPLN; (g) KPPS; dan (h) KPPSLN.<sup>102</sup>

Terdapat perubahan dalam struktur keanggotaan KPU dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal 6 dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa, jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang. Penetapan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 didasarkan pada kriteria, jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan.

## **b. Bawaslu**

Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Panitia pengawas Pemilu baru dikenal dalam Pemilu Tahun 1982

---

<sup>101</sup>Ibramsyah Amirudin, *Op.Cit*, hlm. 51 .

<sup>102</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu.

masa Orde Baru Pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk sesuai amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.<sup>103</sup>

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).<sup>104</sup> Selain adanya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde Lama di tahun 1996 pada akhir bulan Januari, gabungan dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan individu-individu yang menginginkan pelaksanaan pemilihan umum yang lebih bebas dan adil pada tahun 1997 membentuk suatu Komisi Independen Pemantau Pemilu (KIPP), namun sangat disayangkan keberadaan lembaga ini tidak terlalu eksis dikarenakan besarkan kontrol pemerintah pada Orde Lama. KIPP merupakan lembaga yang ikut memantau jalannya pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia.

---

<sup>103</sup> Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisia Anggota Badan Pengawas Pemilu, Loc.Cit.*

<sup>104</sup> Sejarah Pengawas Pemilu, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, Diakses pada 24 Februari 2018.

Pada era Reformasi pemerintah membentuk lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), selain itu era reformasi juga memberikan dampak pada panitia pengawas Pemilu. Lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).<sup>105</sup> Selanjutnya perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut undang-undang ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu yang dibentuk oleh KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.<sup>106</sup> Berdasarkan amanat undang-undang di atas Panwaslu pertama dibentuk berdasarkan S.K KPU No 88 Tahun 2003 tentang Panwas panitia pengawas dibentuk dan bertanggungjawab sepenuhnya kepada KPU.<sup>107</sup>

Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pada ketentuan Pasal 1 Angka (15) dan Angka (16) menyatakan bahwa:

Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan panitia pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Provinsi dan Kabupaten /kota.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Sejarah Pengawas Pemilu, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, Diakses pada 24 Februari 2018.

<sup>107</sup> Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisia Anggota Badan Pengawas Pemilu*, *Loc.Cit.*

Selain itu setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang diajukan oleh anggota Bawaslu, Bawaslu muncul sebagai lembaga negara. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikatakan bahwa :<sup>108</sup>

Klausul “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak menunjuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Sebagai kelanjutan atas putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi tersebut diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga menegaskan bahwa lembaga penyelenggara Pemilu yang semula hanya dimiliki oleh KPU kini bertambah dengan adanya Bawaslu sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu.

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Panwaslu TPS. Jumlah anggota Badan Pengawas Pemilu terdiri atas (a) Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; (b)

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; (c) Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan (d) Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.<sup>109</sup>

### c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Pertama kalinya dalam sejarah penyelenggaraan pemilu, pada pemilu 2009 mengenal Kode Etik dan Dewan Kehormatan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kode Etik dan Dewan Kehormatan disusun bersama antara KPU dan Bawaslu, serta Dewan Kehormatan yang bersifat *ad hoc*. Dewan Kehormatan saat itu terdiri atas Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu. Dewan Kehormatan adalah institusi ethic difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, saat itu wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

DK KPU 2008-2011 dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang *balances* karena didominasi oleh penyelenggara Pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan.

---

<sup>109</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Penyelenggara Pemilu

Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU yang produktif di mata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi DKPP. Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Oleh karena itu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk pemilu 2014 merupakan kelanjutan dari Dewan Kehormatan yang berasal dari pemilu 2009 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.<sup>110</sup>

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. DKPP dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. Anggota DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri dari 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur KPU; 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang. Kemudian usul keanggotaan DKPP dari setiap unsur diajukan kepada Presiden.

---

<sup>110</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan, Op.Cit*, hlm. 83.

DKPP hanya melakukan penyelidikan terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP hanya menyusun dan menetapkan kode etik, memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu dan memberikan sanksi bagi penyelenggara pemilu apabila terbukti melanggar kode etik, mulai dari sanksi pemberhentian secara definitif, bahkan juga dan merehabilitasi anggota.

Sehingga, objek perkara yang ditangani DKPP hanya pada masalah perilaku pribadi penyelenggara pemilu, bukan mengurus masalah keputusan yang telah diambil oleh penyelenggara pemilu.

### **III. METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian sejarah hukum yang berkenaan kepada evolusi kewenangan penyelenggara pemilu di Indonesia. Penelitian yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Fokus dalam penelitian ini adalah evolusi atau perubahan yang dilihat secara berangsur-angsur dalam kurun waktu yang tidak singkat dalam kewenangan penyelenggara pemilu di Indonesia. Dikarenakan penelitian ini lebih dititik beratkan pada perkembangan sejarah suatu lembaga negara maka analisa yang dilakukan menggunakan perbandingan-perbandingan di dalam perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur keterbentukan lembaga negara tersebut.

#### **B. Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang dilakukan menggunakan studi literatur. Studi literatur tersebut dilakukan dengan pendekatan sejarah. Pendekatan sejarah bermakna

untuk memberikan penjelasan mengenai perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti.<sup>111</sup>

### **C. Sumber Data**

Sumber data dari penelitian ini diperoleh dari studi pustaka yang menggunakan sumber data sekunder yang merupakan hal yang penting dalam suatu penelitian, karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.<sup>112</sup> Selain itu dalam penelitian ini juga ditambahkan dengan data primer berupa hasil wawancara. Data primer ini bukan merupakan sumber utama melainkan hanya sebagai data penunjang. Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang berasal dari hasil wawancara dengan narasumber dan sumber kepustakaan. Adapun penjelasan lebih lanjut tentang sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dengan cara melakukan wawancara dengan kepada narasumber untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder bersumber dari studi kepustakaan dan dalam penelitian ini terbagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier:

---

<sup>111</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 131.

<sup>112</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

### c. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena dibuat dan diumumkan secara resmi oleh pembentuk hukum negara,<sup>113</sup> antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.
7. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
8. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

<sup>113</sup> Soejono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia UI-Press, 2002), hlm.52.

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.
11. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
12. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
13. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
14. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
15. 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 Menjadi Undang-Undang.
16. 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 Menjadi Undang-Undang.

17. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
18. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
19. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
20. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
21. 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.
22. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
23. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
24. Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tim Pemeriksa Daerah.

#### **d. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yang terdiri atas Putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya: rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan sebagainya.<sup>114</sup>

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data, dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, selain itu pengumpulan data dalam penelitian ini juga dilakukan melalui wawancara dengan narasumber yang dengan tujuan untuk memperjelas data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Setiap data maupun bahan yang telah dikumpulkan akan dikaji dan dianalisis lebih lanjut terkait masalah yang diteliti.

#### **E. Metode Pengolahan Data**

Pengolahan data dilakukan dengan cara:

##### 1) Seleksi Data

Pemeriksaan data untuk mengetahui kesesuaian dan kelengkapan data dengan keperluan penelitian;

##### 2) Klarifikasi Data

Menempatkan data berdasarkan penggolongan bidang atau pokok bahasan agar mempermudah dalam menganalisisnya;

---

<sup>114</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Op.Cit.* hlm.61.

### 3) Penyusunan Data

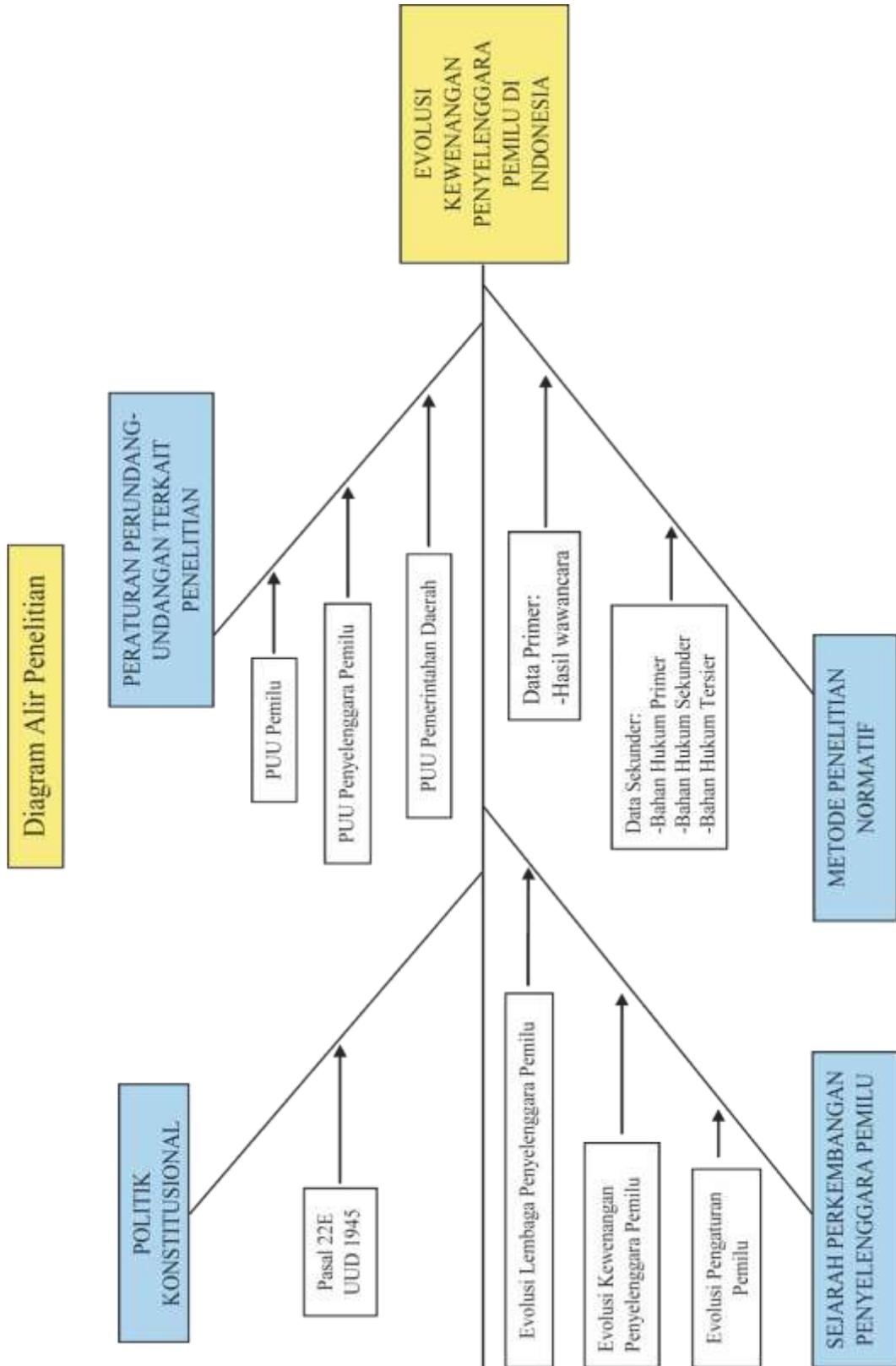
Penyusunan data menurut sistematika yang telah ditentukan sehingga pembahasan lebih mudah dipahami.

### **F. Analisis Data**

Data yang diperoleh melalui studi pustaka dan hasil wawancara dengan pendekatan sejarah dan institusional. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan terhadap sejarah ketatanegaraan penyelenggara Pemilu di Indonesia dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan juga perubahan undang-undang yang ada berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang diteliti.

### G. Diagram Alir

Untuk memahami langkah penelitian dalam penelitian ini, maka peneliti memberikan diagram alir *fish bone* diagram sebagaimana tergambar dibawah ini.



## V. PENUTUP

### A. Simpulan

Evolusi penyelenggara Pemilu selalu terjadi dalam setiap perubahan undang-undang tentang Pemilu. Perubahan yang terjadi mulai dari pengaturan, kelembagaan dan juga dalam kewenangan penyelenggara Pemilu. Perubahan terjadi untuk disesuaikan dengan kebutuhan saat ini. Perubahan dalam pengaturan Pemilu telah terjadi sebanyak 22 kali perubahan yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pengaturan yaitu pengaturan tentang Pemilu, pengaturan tentang penyelenggara Pemilu, dan pengaturan tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Evolusi kelembagaan yang terjadi mulai dari Pemilu pertama tahun 1955 hingga saat ini tentunya membawa perubahan besar. Perubahan mulai dari lembaga penyelenggara Pemilu yang berada dibawah kekuasaan Pemerintah (PPI penyelenggara Pemilu 1955 dan LPU penyelenggara Pemilu 1971-1997), penyelenggara Pemilu yang beranggotakan Partai Politik (KPU penyelenggara Pemilu 1999) dan hingga saat ini lembaga penyelenggara Pemilu yang telah bersifat independen jauh dari campur tangan pemerintah (KPU, Bawaslu, dan DKPP). Perubahan ini sangat baik demi menjaga netralitas penyelenggara Pemilu dalam menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia.

Selanjutnya, melihat evolusi kewenangan penyelenggara Pemilu yang dapat dikatakan semakin kuat dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya.

Saat ini penyelenggara Pemilu di Indonesia terdiri dari KPU, Bawaslu, dan DKPP yang berkedudukan sejajar dalam fungsi penyelenggara Pemilu di Indonesia. Kewenangan KPU sebagai penyelenggara Pemilu terus disesuaikan dengan fungsi kelembagaan saat ini sebagai penyelenggara Pemilu dalam bidang administrasi pemilu mulai dari persiapan hingga pengumuman hasil suara. Namun, apabila dilihat secara menyeluruh, perubahan dalam kelembagaan KPU tidak selalu mengalami penambahan tetapi, ada beberapa kewenangan KPU yang dikurangi untuk disesuaikan dengan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang ada.

Kemudian, dalam kewenangan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu dalam bidang pengawasan terus mendapat penguatan dalam pergerakan kewenangannya. Saat ini, Bawaslu mendapat kewenangan dapat memutus pelanggaran administrasi Pemilu, memutus pelanggaran politik uang, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu, namun tidak dengan pelanggaran pidana Pemilu. Untuk menyelesaikan pelanggaran pidana Pemilu Bawaslu harus tetap bekerja sama dengan Sentra Gakkumdu yaitu Penyidik Kepolisian dan Jaksa Penuntut Umum.

Tidak hanya KPU dan Bawaslu yang mengalami perubahan kewenangan, DKPP sebagai penyelenggara Pemilu juga mengalami perubahan dalam kewenangan. Sebagai dewan kehormatan kewenangan DKPP juga terus diperkuat dengan tujuan menjaga fungsi pengawasan terhadap penyelenggara Pemilu. Saat ini kewenangan DKPP dapat memutus pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Pergerakan dalam penyelenggara Pemilu mulai dari pengaturan, kelembagaan hingga kewenangan akan terus terjadi sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman yang ada.

## **B. Saran**

Peningkatan kewenangan memang sudah dilakukan negara kepada penyelenggara Pemilu. Penambahan dan pengurangan sudah dilakukan dalam kewenangan penyelenggara pemilu demi menyesuaikan bentuk, tugas dan wewenang dari kelembagaan penyelenggara Pemilu yang ada saat ini. Perkembangan kewenangan ini diharapkan akan membuat tugas, fungsi dan wewenang masing-masing lembaga semakin dipertegas, seperti memfokuskan tugas, fungsi dan wewenang KPU sebagai penyelenggara Pemilu, memfokuskan tugas, fungsi dan wewenangan Bawaslu sebagai penyidik dalam penyelenggara Pemilu dan memfokuskan tugas, fungsi dan wewenang DKPP yang dibentuk sebagai lembaga peradilan Pemilu baik untuk mengadili permasalahan antara peserta Pemilu dengan peserta Pemilu, penyelenggara dengan penyelenggara Pemilu, peserta dengan penyelenggara, dan juga mengadili pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Sehingga, saran penulis adalah dibentuknya lembaga penyelenggara pemilu seperti teori trias politika, yang terdiri dari tiga lembaga yang masing-masing akan menjalankan fungsinya sehingga nantinya akan menghasilkan suatu *check and balance* dalam lembaga penyelenggara Pemilu. Apabila dapat digambarkan dalam tubuh trias politika yang ada yaitu KPU sebagai lembaga

eksekutif, Bawaslu sebagai lembaga legislatif dan DKPP sebagai lembaga yudikatif.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Abdillah, Masykuri. 1999. *Demokrasi Di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Kpnsep Demokrasi 1966-1930*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Amirudin, Ibramsyah. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Grafika.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2012. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Green Constitution*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hadiwinata, Bob Sugeng Dan Christoph Schuck. 2010. *Demokrasi Di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Haris, Syamsuddin, et all. 2015. *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Huda, Ni'Matul. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi 6*. Jakarta: Rajawali Pers.
- MD, Moh. Mahfud. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- MD, Moh. Mahfud. 2000. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Murtopo, Ali. 1974. *Strategi Politik Nasional*. Jakarta: CSIS.
- Noor, Firman et all. 2015. *Evaluasi Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Penelitian. 2009. “ *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* ”, Kerjasama DPD RI Dan Universitas Brawijaya, Malang: Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Rousseau, Jean Jacques. 2009. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia.
- Sardini, Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggara Pemilu*, Yogyakarta: Fajar Media Perss.
- Satriawan, M. Iwan. 2016. Masa Depan Pengisian Anggota Badan Pengawas Pemilu di Indonesia, dalam buku Charles Simabura Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press)
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi: Gramata Publising.
- Ubaedillah, A. 2015. *Pancasila Demokrasi, & Pencegahan Korupsi Edisi Pertama*. Jakarta: Kencana.
- Ubaedillah, A. Dan Abdul Rozak. 2008. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani, Edisi Ketiga*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Warren, Harris G. Dalam Harianto. 1998. *Partai Politik Untuk Tujuan Umum*. Yogyakarta: Liberty.
- Zaman, Rambe Kamarul. 2016. *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*. Jakarta: Expose.

**Jurnal**

- Asshidiqie, Jimly, Dalam Makalahnya Yang Berjudul, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*.
- Pahlevi, Indra, *Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya*, *Politica* Vol. 2, No. 1, Juni 2011
- Fadjar, A.Mukthie. Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6 Nomor 1. 2009.
- Frenki. *Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Fiqh Siyasah*. *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, Vol. 08 No. 1 Tahun 2016.
- Santosa, Fajar. KPU-Bawaslu; Kesatuan Fungsi Penyelenggaraan Pemilu, *Jurnal Ide Inspirasi Demokrasi Mengawal Demokrasi Membangun Negeri* Mewujudkan Hubungan Harmonis Antar Penyelenggara Pemilu. Edisi 11 September 2016.
- Sukriono, Didik. *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesi*, *Jurnal Konstitusi Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Universitas Kanjuruhan Malang*. Vol. 2 No 1, Juni 2009.
- Supardan, Dadang. *Sejarah Dan Prospek Demokrasi*, Dalam *Social Science Education Journal*. Vol.2 -2. 2015 *Social Science Education Journal*.
- Widodo Wahyu, *Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila*, *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume V, No 1, Januari 2015.

### **Website**

- Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, diakses pada 30 Agustus 2017.
- Sejarah KPU, <http://ppid.kpu.go.id/?download=20160831082552>. Diakses pada 1 Agustus 2017.
- Pigome, Martha. Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, Dalam, [Http://Fh.Unsoed.Ac.Id/Sites/Default/Files/Fileku/Dokumen/Jdhmei2011/12.Pdf](http://Fh.Unsoed.Ac.Id/Sites/Default/Files/Fileku/Dokumen/Jdhmei2011/12.Pdf) , Di Akses Senin, 6 November 2017.
- Mahkamah Konstitusi, MK Sebut Pilkada Bukan Rezim Pemilu, Januari 2015, Dalam

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10565#.WsMCIJoxXIU> Diakses pada 1 April 2018, pukul 11.31.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante  
Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-Anggota  
Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang  
Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota  
Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-Undang  
Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota  
Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang  
Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota  
Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang  
Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota  
Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan  
Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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 Menjadi Undang-Undang.

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 Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

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.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/ PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 2007.