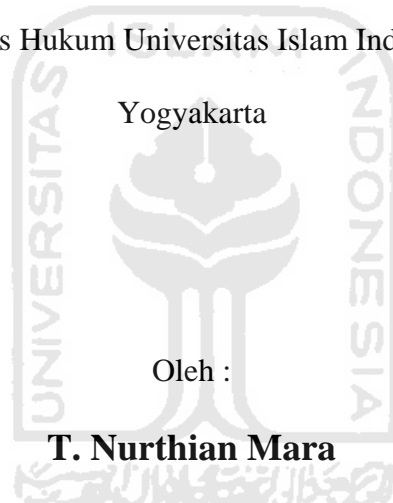


Perbandingan Muatan Materi Undang-Undang Pemilu Nomor 12  
Tahun 2003 Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007  
(Studi Tentang KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu)

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Oleh :

**T. Nurthian Mara**

No. Mahasiswa : 03 410 449

Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**YOGYAKARTA**  
**2007**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**SKRIPSI**

**PERBANDINGAN MUATAN MATERI UNDANG-UNDANG  
PEMILU NOMOR 12 TAHUN 2003 DENGAN UNDANG-  
UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007  
(Studi Tentang KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu)**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke  
muka Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada tanggal 31 Oktober 2007



Yogyakarta, 13 September 2007

Dosen Pembimbing

( DR. Syaifuddin, SH, M.Hum )

**HALAMAN PENGESAHAN**

**SKRIPSI**

**PERBANDINGAN MUATAN MATERI UNDANG-UNDANG  
PEMILU NOMOR 12 TAHUN 2003 DENGAN UNDANG-  
UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007**

**(Studi Tentang KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu)**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal 31 Oktober 2007 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 31 Oktober 2007

**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

1. Ketua : DR. Syaifuddin, SH, M.Hum \_\_\_\_\_
2. Anggota : Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum \_\_\_\_\_
3. Anggota : H. Ridwan, SH, M.Hum \_\_\_\_\_

Mengetahui  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan

**H. Dr. Mustaqiem, SH., M.Si.**  
**NIP. 130.936.158**

*HALAMAN MOTTO*

*“Tetapi orang-orang yang mendalam ilmunya di antara mereka dan orang-orang mukmin, mereka beriman kepada apa yang telah diturunkan kepadamu (Al Quran), dan apa yang telah diturunkan sebelumnya dan orang-orang yang mendirikan shalat, menunaikan zakat, dan yang beriman kepada Allah dan hari kemudian. Orang-orang itulah yang akan Kami berikan kepada mereka pahala yang besar”*

*(Q.S. An Nissa : 162)*

*Hanya Engkaulah yang kami sembah dan hanya kepada Engkaulah kami mohon pertolongan. Tunjukilah kami ke jalan yang lurus*

*(Q.S. Al Faatihah : 5 – 6 )*

*...dan berbuat baiklah kamu kepada orang lain seperti Allah telah berbuat baik kepadamu...*

*( Q.S. XXVIII – 77 )*

*Kupersembahkan karya sederhana ini untuk:*

*Kedua Orangtuaku*

*Bpk. T. Miftahuddin dan Ibu Sufiani*

*Tercinta*

*Terimakasih atas ketulusan limpahan Cinta, kasih sayang,*

*do'a dan pengorbanan*

*Yang selalu mengiringi langkahku*

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr,Wb

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan Tugas Akhir dengan judul **Perbandingan Muatan Materi Undang-Undang Pemilu nomor 12 Tahun 2003 Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 “Studi Tentang KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu”**, dan tak lupa sholawat serta salam semoga tetap melimpah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarganya, serta umatnya yang senantiasa bertaqwa kepada Allah SWT.

Dalam penyusunan Skripsi ini, saya menyadari bahwa tugas akhir ini masih jauh dari sempurna, dan masih banyak kekurangan serta kelemahannya karena keterbatasan waktu dan pengetahuan yang saya miliki. Namun saya telah berusaha untuk memberikan segala kemampuan dan pikiran yang ada, dan berkat dorongan, bimbingan serta semuanya, maka tersusunlah Skripsi ini.

Pada kesempatan ini saya mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan tugas akhir ini, diantaranya, adalah :

1. Kepada Kedua Orang Tua, Bpk. T. Miftahuddin, SE dan Ibu Soefiani, Spd, terima kasih atas dukungan dan dorongan yang sangat berarti dalam penyelesaian tugas akhir ini.
2. Kepada kakak-kakak ku, T. Achmad Karnegie, ST, MM, Cut Carnelia, SH, MM, dan T. Nazar Juanda, Amd, terima kasih atas semua do'a dan dukungannya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

3. Bapak H. Mustaqiem, SH. MSi, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak DR. Syaifuddin, SH, M.Hum, selaku dosen pembimbing, yang telah memberikan bimbingan, petunjuk, dan saran dalam membimbing saya sepanjang seluruh rangkaian penyusunan tugas akhir ini.
5. Bapak / Ibu dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali saya dengan berbagai ilmu pengetahuan.
6. Bapak M. Syamsuddin, SH, M.Hum, selaku dosen pembimbing akademik (DPA) yang telah sabar memberikan bimbingan, semangat dan arahan kepada penulis.
7. Semua Karyawan dan Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kontribusinya selama penulis menjalani studi.

Penulis sebagai manusia biasa menyadari masih banyak kekurangan dan tidak terlepas dari kesalahan dalam menyusun skripsi ini, karena kesalahan adalah kodrat dasar dan hal yang insaniyah bagi semua umat manusia. Maka sumbang saran pemikiran dan kritikan dari pembaca sangatlah diharapkan bagi penulis demi untuk mendapatkan hasil yang lebih sempurna di masa mendatang. dan semoga Allah SWT meridhoi skripsi ini serta memberikan manfaat bagi semua pihak. **Amiiien...**

**Wassalamu'alaikum Wr,Wb**

Yogyakarta, 15 September 2007

( T. Nurthian Mara )

## **DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
BAB I : Pendahuluan .....	1
A. Latar belakang .....	1
B. Rumusan masalah .....	6
C. Tujuan penelitian .....	7
D. Tinjauan pustaka .....	7
E. Metode penelitian .....	18
F. Sistematika Penulisan .....	20
BAB II : Tinjauan Umum Tentang Demokrasi .....	22
A. Pengertian Demokrasi .....	22
B. Ciri-ciri Demokrasi .....	28
C. Demokrasi Dalam Konsepsi Negara Hukum .....	31
BAB III : Pemilu Dalam Negara Demokrasi .....	34
A. Pemilu Sebagai Pintu Gerbang Demokrasi .....	34
B. Macam-macam Sistem Pemilu .....	37



C. Tujuan Pemilu Dalam Negara Demokrasi.....	44
BAB IV : Perbandingan Muatan Materi Undang-Undang Pemilu No. 12 Tahun 2003 Dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007.....	50
A. Deskripsi Pemilu di Indonesia.....	50
B. Penyelenggaraan Pemilu Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007.....	54
C. Demokratisasi Dalam Penyelenggaraan Pemilu.....	93
Bab V : Penutup.....	96
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	97
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	



## ABSTRAKSI

### PERBANDINGAN MUATAN MATERI UNDANG-UNDANG PEMILU NOMOR 12 TAHUN 2003 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 “Studi Tentang KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu”

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 setelah amandemen ke-empat pasal 1 ayat (2), mengisyaratkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945, kemudian Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (pasal 6 A, ayat (1)). Untuk melaksanakan amanat amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia dibentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dimana penulis dapat membandingkan Undang-Undang manakah yang lebih jelas mengatur mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum dalam hal ini yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) pusat.

Dalam penulisan skripsi ini dipergunakan teknik penelitian kepustakaan berupa mempelajari buku-buku ilmiah dan Undang-Undang yang berkaitan dengan masalah ini yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang mendasar dalam masalah pengaturan tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di dalam kedua Undang-Undang ini, di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ini lebih lebih jelas dan pengaturannya tentang penyelenggara Pemilihan Umum daripada Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ini pengaturan tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tergabung menjadi satu bagian sehingga tidak mengatur dengan jelas dan lengkap mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pemilu bukanlah proyek segelintir elite, tapi proyek besar seluruh rakyat Indonesia. Sudah saatnya pengelolaan seluruh kegiatan dalam Pemilu didasarkan pada prinsip kemitraan sehingga tidak ada salah satu pihak yang dominan.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sudah delapan kali kita, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih wakil-wakil rakyat dan pemimpin negara. Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2004 adalah yang Pemilu yang ke-9. Selain itu apakah ada perubahan-perubahan yang terjadi di dalam peraturan atau undang-undang yang mengatur Pemilu yang satu ke Pemilu yang berikutnya. Sebagai contoh bisa disebut di sini bahwa dalam enam kali Pemilu, yaitu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1999 tidak ada perubahan apa-apa dalam sistem pembagian kursi DPR, tentu di bidang lainnya ada juga. Uraian ini tentu tidak mengupas segala hal mengenai sejarah Pemilu yang sudah 8 kali.

Demokrasi di Indonesia tentunya tidak lepas dari adanya Gerakan Reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Gerakan Reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa ini mencapai puncaknya dengan mundurnya Presiden Soeharto dari tumpuk kepemimpinan nasional. Selama Presiden Soeharto memegang kekuasaan dalam kurun waktu kurang lebih 30 tahun, sistem mengarah pada supremasi eksekutif. Artinya kekuasaan Presiden Republik Indonesia merambah ke tiga cabang kekuasaan lain dan bahkan secara politis cabang-cabang utama kekuasaan seperti DPR dan MPR telah terkooptasi oleh kepentingan dan kehendak Presiden.

Model supremasi eksekutif ini mengakibatkan langgam politik ketatanegaraan Indonesia mengarah pada pola otoritarisme.<sup>1</sup>

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998 jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharudin Jusuf Habibie. Atas desakan publik Pemilu yang baru dipercepat pelaksanaannya, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Kemudian ternyata bahwa Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pada saat itu untuk sebagian alasan diadakannya Pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia Internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan Wakil Presiden yang baru.<sup>2</sup>

Ini berarti bahwa Pemilu yang dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang Presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft Undang-Undang ini

---

<sup>1</sup> B. H. Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Cetak Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003, hlm.112

<sup>2</sup> [http://www.kpu.go .id/07 Mei 2007](http://www.kpu.go.id/07%20Mei%202007)

disiapkan oleh sebuah tim Depdagri, yang disebut tim 7, yang diketuai oleh Prof.Dr.M.Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta).<sup>3</sup>

Setelah Rancangan Undang-Undang disetujui DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang, Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik, peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni tanggal 7 juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan baik dan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti

Pemilihan Umum Indonesia 2004 adalah Pemilu pertama yang memungkinkan rakyat untuk memilih presiden secara langsung, dan cara pemilihannya benar-benar berbeda dari Pemilu sebelumnya. Pada Pemilu ini, rakyat dapat memilih langsung presiden dan wakil presiden (sebelumnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR yang anggota-anggotanya dipilih melalui Presiden). Selain itu, pada Pemilu ini pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>3</sup> *Ibid*

tidak dilakukan secara terpisah (seperti Pemilu 1999) pada Pemilu ini, yang dipilih adalah pasangan calon (pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden), bukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden secara terpisah.

Berlangsungnya penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi negara hukum, memberikan jaminan terbentuknya sebuah sistem ketatanegaraan yang baik. Pemilihan Umum adalah salah satu kriteria dari demokrasi yang merupakan perwujudan nyata keikutsertaan warga negara dalam kehidupan kenegaraan. Oleh karena itu, pemilihan umum sering dijadikan ukuran untuk menilai sejauh mana tingkat demokrasi dalam suatu negara. Pemilihan Umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan azas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

Penyelenggaraan Pemilu secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai inti dalam kehidupan bernegara. Proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan Pemilu, dimaksudkan untuk menetapkan azas legalitas, azas legitimasi dan azas kredibilitas bagi suatu pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyatlah yang akan melahirkan penyelenggaraan pemerintah yang merakyat. Pemerintah yang berdasarkan azas kerakyatan juga mengandung arti kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintah. Untuk ini penalaran masyarakat yang tinggi sangat diperlukan guna memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga diharapkan dapat menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi maupun golongan.

Hal ini sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Diharapkan dengan adanya perubahan yang sangat mendasar ini (masyarakat memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden serta para wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat) lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, *akuntabilitas* dan *legitimasinya*, sehingga dapat memperjuangkan reformasi dan demokrasi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia serta tetap tegaknya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan idiil dan operasional dalam membangun Bangsa Indonesia ke-era yang lebih baik.

Untuk melaksanakan Pemilihan Umum yang sesuai dengan sendi-sendi demokrasi Pancasila dituntut peran serta dan keaktifan unsur-unsur yang terkait didalamnya. Pemilihan Umum harus dilaksanakan berdasarkan pada aturan-aturan dan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang mengatur masalah Pemilihan Umum (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden).

Interaksi antara peran negara atau pemerintahan dengan hak-hak yang ada pada rakyat atau warga negara, akan melahirkan berbagai asas atau kaidah yang membatasi wewenang dan kewajiban negara dalam pergaulan masyarakat di satu

pihak, serta hak dan kewajiban yang harus dijamin dan dipikul rakyat atau warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Keikutsertaan rakyat baik secara langsung atau melalui wakil-wakil mereka dalam pembentukan hukum, akan menjamin pembentukan hukum yang sesuai dengan tata nilai, pandangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat dalam mengeluarkan pendapat untuk menyalurkan aspirasi, maka setiap warga negara diperbolehkan untuk ikut serta di dalam partai politik, baik anggota maupun hanya sebagai simpatisan.

Partai politik mempunyai andil dan peranan yang besar dalam pelaksanaan Kedaulatan Negara Republik Indonesia untuk menjadi Negara yang berdaulat. Penjelmaan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu dilakukan melalui partai politik dengan melalui proses pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil tersebut.

Perkembangan perpolitikan mengalami grafik kenaikan pada aspek keterbukaan, kebebasan, kemandirian serta keberanian dalam mengemukakan kebenaran, keadilan dan keseimbangan. Keberanian elit politik yang menjadi panutan kemajuan peradaban sebuah bangsa patut diberi penghargaan, karena pada Rezim Orde Baru sisi politik bangsa Indonesia pada aspek komunikasi, *rekrutmen*, pendidikan dan pengkaderan sebuah partai politik mengalami *stagnansi*.

## **B. Rumusan Masalah**

Memperhatikan kondisi diatas tentunya terdapat ruang permasalahan yang dapat diketengahkan sebagai pokok bahasan tulisan ini, yaitu :



1. Bagaimana muatan materi Undang-Undang Pemilu Nomor 12 tahun 2003 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007?
2. Diantara kedua Undang-Undang mana yang lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi ?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penulisan ilmiah ialah :

1. Untuk mengetahui bagaimana muatan materi Undang-Undang Pemilu Nomor 12 tahun 2003 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007.
2. Untuk mengetahui diantara kedua Undang-Undang tersebut mana yang lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi.

### D. Tinjauan Pustaka

Untuk menganalisis penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori yang membahas masalah demokrasi pada umumnya dan Pemilihan Umum (secara garis besar) pada khususnya. Demokrasi adalah salah satu wacana aktual dewasa ini, sering kali demokrasi disalah artikan sebagai kebebasan untuk melakukan segala hal. Padahal pendapat itu tidaklah sepenuhnya tepat. Menurut Abraham Lincoln, sebagaimana dikutip oleh Sukarna : “*Democracy is government from of the people by the people from the people* “.<sup>4</sup> Singkatnya, Demokrasi itu berarti

---

<sup>4</sup> Sukarna, *Demokrasi versus Kediktatoran*, Alumni, Bandung, 1996, hlm.2.

pemerintahan dari suatu negara yang menempatkan posisi dan peranan rakyat sebagai yang utama.

Menurut sejarah, studi dan penelitian mengenai *demokrasi* ini dimulai pada zaman Yunani kuno. Secara harfiah pengertian demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* dan *kratia*. *Demos* berarti rakyat dan *kratia* berarti pemerintahan. Jadi demokrasi dapat diartikan dengan “*pemerintahan rakyat*” atau kemudian lebih dikenal dengan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>5</sup>

Sejak abad ke-6 (enam) sebelum masehi, bentuk pemerintahan negara kota (city states) di Yunani adalah berdasarkan demokrasi. Athena membuktikan dalam sejarah tentang demokrasi yang tertua di dunia. Pemerintahan demokrasi yang tulen adalah suatu pemerintahan yang sungguh-sungguh melaksanakan kehendak rakyat yang sebenarnya. Akan tetapi, penafsiran akan *demokrasi* berubah menjadi suara terbanyak dari rakyat.<sup>6</sup>

Apabila kita cermati, maka pengertian *demokrasi* itu sangat beragam, sehingga sangat sukar untuk menyatukannya. Akan tetapi dengan perumusan arti secara harfiah tersebut diatas setidaknya didapatkan suatu gambaran bahwa *demokrasi* adalah suatu sistem pemerintahan yang kekuasaan memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Selain itu demokrasi dapat diartikan suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994, hlm.97.

<sup>6</sup> C.S.T.Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm.113

<sup>7</sup> *Ibid*

Suatu negara yang menganut *paham demokrasi* memerlukan lembaga-lembaga atau institusi-institusi yang mencerminkan adanya pembagian kekuasaan, ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan yang mutlak ditangan seseorang saja. Ada beberapa teori mengenai pembatasan kekuasaan di dalam negara yang menganut paham demokrasi. Antara lain menurut John Locke (1632-1704) “*Two Treaties On Civil Government*”, kekuasaan tersebut dibagi menjadi 3, yaitu :

1. *Legislatif Power* (kekuasaan Legislatif),
2. *Excektive Power* (kekuasaan Eksekutif),
3. *Federatif Power-International Relation* (kekuasaan Federasi dan melakukan hubungan internasional).<sup>8</sup>

Selain pengertian diatas, ada suatu teori yang dikenal dengan ajaran “*Trias politica*” dari Montesquieu (1689-1755), yang membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

1. *La Puissance Legislative* (kekuasaan legislatif)
2. *La Puissance Executive* (kekuasaan Eksekutif)
3. *La Puissance De Juger* (kekuasaan Yudikatif).<sup>9</sup>

Apabila kita melihat struktur ketatanegaraan di Indonesia, maka akan terlihat kecenderungan bahwa Indonesia cenderung kepada teori *Trias politica*-nya montesquie. Representasi dari ketiga kekuasaan itu di Indonesia adalah Presiden memegang kekuasaan *eksekutif*, DPR memegang kekuasaan *Legislatif* dan Mahkamah Agung memegang kekuasaan *Yudikatif*.

<sup>8</sup> Sukarna, Op.Cit, hlm.6

<sup>9</sup> Arif Budiman, *Teori Negara (Negara, Kekuasaan dan Idiologi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm.35-36

Adapun tujuan negara Indonesia adalah sebagaimana tertuang di dalam Alinea IV UUD 1945, yang isinya antara lain :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Untuk memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hal itu menunjukkan bahwa Indonesia hendak membentuk suatu negara dengan pemerintahannya yang bervisi dan bermisi kerakyatan. Sehingga menurut UUD 1945, Indonesia bukanlah negara yang menganut *demokrasi liberal* ataupun otoriter. Karena di dalam negara yang menganut *sistem demokrasi liberal*, maka kepentingan individu ditempatkan diatas segala-segalanya. Setiap individu diberikan kebebasan yang seluas-luasnya, terutama dibidang perekonomian. Peran negara dalam hal ini tampak sangat kecil. Hal itu terlihat di dalam prinsip *laissez faire, laissez aller* yang dianut negara-negara barat yang pada umumnya menganut *sistem demokrasi liberal*. Sedangkan Indonesia tidaklah demikian, Indonesia menghendaki peran negara di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal itu dapat dilihat dalam pasal 27 s/d pasal 34 dari UUD 1945.

Indonesia juga bukanlah negara dengan sistem pemerintahan yang otoriter. Karena di dalam konstitusinya, Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Antara lain hal itu terdapat di dalam Alinea IV dan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Di dalam Alinea IV disebutkan bahwa “...kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /

*perwakilan...". dan di dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa : kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat".* Sedangkan untuk negara dengan sistem pemerintahan yang otoriter, maka hal itu tidak tampak atau tertuang di dalam konstitusinya. Negara yang otoriter akan menempatkan posisi negara diatas rakyat. Negara "*lebih kuat*" daripada rakyat.

Berdirinya Negara ini tidak hanya ditandai oleh Proklamasi dan keinginan untuk bersatu bersama, akan tetapi hal yang lebih penting adalah adanya UUD 1945 yang merumuskan berbagai masalah kenegaraan. Atas dasar UUD 1945 berbagai struktur dan unsur Negara mulai ada<sup>10</sup>. Walaupun secara jelas pada masa itu belum ada lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh UUD. Akan tetapi hal ini dapat diatasi dengan adanya Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dalam UUD 1945.<sup>11</sup>

Cara pengisian lembaga itu adalah sesuai dengan asas *demokrasi*. Pemilihan umum yang merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk membuat pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-

---

<sup>10</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, CV Armico, Bandung, 1987, hlm. 36

<sup>11</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 17

jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pada konteks yang lebih luas, Pemilu dapat juga berarti proses mengisi jabatan-jabatan.

Sedangkan menurut Bintang R. Saragih Pemilihan Umum adalah pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa adanya pemilihan umum, suatu negara yang menyebutkan negaranya sebagai negara demokrasi pastilah bukan negara demokrasi yang dalam artian yang sebenarnya.<sup>12</sup> Dengan pemilu rakyat ikut berpartisipasi dalam memilih calon-calon yang akan menduduki legislatif maupun eksekutif. Pelaksanaan pemilu ini tentunya tidak dapat lepas dari kedaulatan rakyat, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>13</sup>

Para pemilih dalam Pemilu juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara.

Akan timbul keraguan, apabila suatu pemerintahan menyatakan dirinya sebagai pemerintahan dari rakyat, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Dengan kata lain, apabila suatu pemerintahan menyatakan dirinya sebagai pemerintah rakyat, maka hal itu harus sesuai dengan hasil

---

<sup>12</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, PT. Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.169

<sup>13</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetak Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.94

Pemilihan Umum. Karena itulah pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>14</sup>

Dimanapun di dunia dengan tradisi kehidupan demokratis, Pemilu adalah sarana pergantian atau kelanjutan suatu pemerintahan. Di negara yang menganut *sistem pemerintahan parlementer*, Pemilu dimaksudkan untuk mengantarkan wakil-wakil partai tertentu sebanyak mungkin ke *parlemen* agar dapat membentuk pemerintahan, sedangkan di negara yang menganut *sistem pemerintahan presidensial*, Pemilu diartikan mengganti Presiden.

Pemilu merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan membawa dan mewakili suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik. Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik yang modern dan demokratis. Hal ini dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai. Dengan demikian, seperti halnya Pemilu, partai politik pun merupakan komponen penting dari negara *demokrasi*.<sup>15</sup>

Pada hakekatnya menurut Ali Murtupo, Pemilihan Umum adalah “Sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan

---

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm.329-330

<sup>15</sup> Moh.Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan ke dua, 2001, hlm.56

lembaga demokrasi”<sup>16</sup> Tatanan *konstitusi* Republik Indonesia UUD 1945 merujuk pada pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden dimana Presiden adalah sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara. Pada Pemilu tahun 1999 seyogyanya dibedakan antara pemilihan Presiden dan anggota DPR yang dicalonkan oleh partai-partai yang besar dan berkuasa. Pada pemilihan umum 2004 yang telah dilaksanakan sekarang ini sesuai dengan apa yang menjadi cita-cita reformasi, yaitu pemilihan langsung oleh rakyat baik untuk Presiden atau anggota dewan (pusat atau daerah).

Sebelum adanya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung, pemilihan kepala daerah hanya dipilih oleh DPRD melalui para wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui partai-partai. Namun ketika sudah duduk di kursi dewan seringkali tidak lagi menyuarakan aspirasi rakyat yang telah memilih mereka, kondisi seperti itulah yang sudah sering kita saksikan pada zaman orde baru. Di zaman orde baru calon kepala daerah bukan hanya harus di dukung oleh pimpinan partai yang berkuasa dan dipilih para anggota DPRD, tapi juga harus mendapat restu dari Presiden. Dengan kata lain pemilihan kepala daerah di masa orde baru tidak ada lagi tempat bagi aspirasi rakyat.

Di masa pemerintahan Megawati, Presiden Megawati telah mengirimkan berkas rancangan revisi Undang-Undang No. 22 tahun 1999 kepada pimpinan DPR sementara seluruh fraksi di DPR menyepakati revisi yang di susun oleh Badan Legislasi Nasional sebagai RUU Perubahan UU Pemda. Akhirnya pada bulan September 2004 UU perubahan atas No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25

---

<sup>16</sup> Bintan R. Saragih, *op.cit.*, hlm.167-169



tahun 1999 secara aklamasi disahkan oleh DPR, kemudian RUU tersebut menjadi UU No. 32 tahun 2004.

Setelah berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 29 September 2004 maka penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi diselenggarakan oleh DPRD tetapi diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggungjawab kepada DPRD hal ini tercantum dalam UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 57 ayat (1) yang berbunyi "*pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD*".

Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka diperlukan peran Komisi Pemilihan Umum untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah tersebut. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU yang menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU.

Selanjutnya dalam Ketentuan Umum angka 6 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.

Salah satu alasan yang mendasari pemilihan langsung kepala daerah adalah dengan pemilihan kepala daerah secara langsung akan memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat sebab kepala daerah tidak ditentukan oleh beberapa orang saja tetapi ditentukan oleh sebagian besar orang penduduk yang ada di daerah kekuasaannya.

Ada beberapa hal yang dapat dimengerti mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Yang pertama, pemilihan kepala daerah secara langsung menjalankan amanat UUD 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Yang kedua, pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan pemahaman, kesadaran, kemauan dan tanggungjawab masyarakat untuk berpartisipasi. Ketiga, dari sisi legitimasi, kepala daerah terpilih mempunyai legitimasi yang kuat karena didukung murni suara rakyatnya bukan perwakilan (*Direct Democracy*).

KPU akan membuat aturan-aturan teknis pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung dan akan melakukan supervisi kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah terkait dengan teknis penyelenggaraan Pilkada karena

yang memiliki kewenangan mengatur pelaksana Pilkada adalah KPU dan KPUD sebagai Pelaksana.<sup>17</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilu menyebutkan “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”<sup>18</sup>

Kondisi yang dicita-citakan tersebut diatas akan dapat dicapai apabila aturan-aturan yang menyangkut Pemilihan Umum ditegakkan dengan baik dan tegas. Dalam melaksanakan pemilu, tentu saja pemerintah memerlukan suatu lembaga yang khusus menangani pemilu yang bersifat independent, mandiri dan nasional serta netral dan professional. Kesuksesan kinerja dari lembaga pemilu tersebut akan sangat berpengaruh terhadap pemerintahan dengan hasil pemilu tersebut.

Untuk mewujudkan cita-cita Pemilu yang *Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil* diperlukan perangkat pelaksana yang kualifaid dalam penyelenggaraan Pemilu. Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum mengamanatkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu kemudian untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dibentuk pula Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota (pasal 1 angka 3 dan 4).

Pemilihan Umum, memang hanya sekedar 1 (satu) titik di dalam proses demokrasi. Tetapi Pemilihan Umum adalah awal dari proses demokrasi itu

---

<sup>17</sup> DPR Aklamasi Setujui RUU PEMDA jadi UU Mulai 2003, *Pilkada Langsung Rakyat, Kedaulatan Rakyat*, 30 Desember 2004, hlm.1

<sup>18</sup> Lihat UU No. 12 Tahun 2003 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1)

sendiri. Hanya dengan Pemilihan Umum yang jujur, bebas dan adil (free and fair election) akan melahirkan suatu lembaga atau *institusi demokrasi* (DPR, MPR, Presiden dan lain-lainnya) yang dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hanya dengan lembaga atau institusi seperti itulah akan lahir tata-laksana demokrasi yang sehat, akan lahir norma demokrasi yang sehat pula. Semuanya akan melahirkan tradisi demokrasi yang kokoh, yang tidak mungkin akan goyah oleh kepentingan sekelompok golongan ataupun perorangan.<sup>19</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Penyelenggara Pemilu di Indonesia “Studi perbandingan KPU Pusat Sebagai Penyelenggara Pemilu dalam proses demokratisasi menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007

### **2. Subjek Penelitian**

Biro Hukum dan Perundang-undangan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

### **3. Sumber Data**

Data Sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

- a. Bahan Hukum Primer

---

<sup>19</sup> Sulastomo, *Demokrasi atau democracy*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.5

Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Data-data yang diperlukan ialah data-data yang berkaitan dengan Perundang-undangan, Ketetapan dan Keputusan MPR dan pendapat tentang masalah Demokrasi dan Pemilihan Umum.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus hukum, kamus umum bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. *Studi dokumen* yaitu terhadap Risalah Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan Peraturan-peraturan lain.
- b. *Studi Kepustakaan*, yaitu dengan cara mengumpulkan data dengan mengkaji dan mendalami pustaka-pustaka yang berhubungan dengan objek penelitian.

#### 5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Yuridis Politis yaitu melihat pada acuan Undang-Undang dan melihat pada kepentingan politik.

## 6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian secara deskriptif yaitu dengan cara menjabarkan, menguraikan secara sistematis dan logis sesuai dengan tujuan penelitian.

## F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis membuat sistematika penulisan, agar membantu penulis maupun pembaca untuk lebih mudah mendapatkan gambaran yang jelas dalam memahami tulisan skripsi ini. Untuk sistematika penulisan, penulis membagi kedalam beberapa bab, antara lain:

### BAB I. PENDAHULUAN

Dalam BAB PENDAHULUAN ini, dimuat tentang *Latar belakang masalah*, diilhami karena adanya suatu perubahan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum.

Adapun *Tujuan Penelitian* adalah Untuk mengetahui bagaimana muatan materi Undang-Undang Pemilu Nomor 12 tahun 2003 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007.

Untuk *Tinjauan Pustaka*, penulis menggunakan beberapa teori yang membahas masalah Demokrasi, Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan *Metode Penelitian* yang digunakan adalah *Yuridis Normatif*.

## BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI

Dalam Tinjauan Umum ini membahas mengenai hal-hal pokok seputar demokrasi atau dapat dikatakan dalam BAB II ini meliputi :

- A. Pengertian Demokrasi
- B. Ciri-ciri Demokrasi
- C. Demokrasi dalam Konsepsi Negara Hukum

## BAB III. Pemilu dalam Negara Demokrasi

- A. Pemilu Sebagai Pintu Gerbang Demokrasi
- B. Macam-macam Sistem Pemilu
- C. Tujuan Pemilu dalam Negara Demokrasi

## BAB IV. Perbandingan Muatan Materi Undang-Undang Pemilu No. 12 Tahun 2003 Dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007

- A. Deskripsi Pemilu Di Indonesia
- B. Penyelenggara Pemilu Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007
- C. Demokratisasi dalam Penyelenggara Pemilu.

## BAB V. PENUTUP

Penutup ini merupakan rangkuman serta kesimpulan dari apa saja yang telah dibahas dalam Bab I, Bab II, Bab III dan Bab IV. Bab V ini meliputi kesimpulan dan saran.

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI

#### A. Pengertian Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi, demokrasi berasal dari kata “demos” (rakyat) dan “cratie” (memerintah). Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan rakyat memerintah<sup>20</sup>, demokrasi menurut Ramdhan Naning yang mengutip pendapat Hanskelsen : “Demokrasi adalah adanya persamaan wujud antara yang memerintah dan yang diperintah antara subyek dan obyek kekuasaan oleh rakyat harus dikuasai oleh rakyat.”<sup>21</sup> Sedangkan menurut pendapat Amin yaitu, “Demokrasi adalah pemerintahan rakyat yaitu suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat.”<sup>22</sup>

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi, tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan

---

<sup>20</sup> B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Ctk.Pertama, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 98

<sup>21</sup> Ramdhan Naning, *Gatra Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1983, hlm. 53

<sup>22</sup> Amin, *Demokrasi Selayang Pandang*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1981, hlm. 5



negara maupun peranan rakyat diletakkan pada posisi penting dalam pemerintahan.

Demokrasi adalah keseimbangan antara kekuatan politik pemerintah dengan kekuatan politik masyarakat. Kalau keseimbangan ini ada masyarakat dapat mengganti pemerintahnya bila pemerintah dianggap tidak berhasil atau melakukan kesalahan yang besar. Apabila keseimbangan ini tidak ada, parlemen maupun pemilu jadi tidak ada artinya.<sup>23</sup>

Demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut diri modern. Pemerintah dimanapun, termasuk rezim-rezim totaliter, berusaha meyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokratis atau sekurang-kurangnya tengah berproses ke arah itu. Maka tidak mengherankan apabila demokrasi juga menjadi salah satu ukuran terpenting di dalam tata hubungan dan pergaulan Internasional yang semakin tergantung dewasa ini. Seakan-akan dengan memasang label “demokrasi” di depan atau di belakang nama sistem politik yang dibangunnya, suatu rezim akan dinilai “bersih” dan dianggap demokratis oleh rakyatnya sendiri maupun dunia luar. Akibatnya demokrasi hanya menjadi semacam legitimasi oleh elit yang hendak berkuasa ataupun mempertahankan kekuasaan yang telah diraihny.<sup>24</sup>

Sejak dimunculkannya kembali asas demokrasi (setelah tenggelam beberapa abad dari permukaan Eropa) telah menimbulkan masalah tentang

---

<sup>23</sup> Arif Budiman, *Indonesia : Transisi ke arah Demokrasi* Pada Indonesia Dalam Transisi Halmahera Fondation, Canberra-Jakarta, 1995, hlm.10

<sup>24</sup> Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia (Gagasan dan pengalaman)*, Ctk Pertama, PT.Pustaka LP3ES, Jakarta, 1995, hlm. 4

siapakah sebenarnya yang lebih berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi, negara ataukah masyarakat? Dengan kata lain negarakah yang menguasai masyarakat, atau sebaliknya masyarakat menguasai negara? Dalam pemerintahan demokrasi menghendaki adanya suatu pertanggungjawaban dari yang memerintah terhadap yang diperintah. Antara pemerintah dengan yang diperintah adalah sama, yang membedakan adalah fungsinya. Pemerintah mempunyai fungsi untuk mengatur sedangkan yang diperintah mempunyai fungsi untuk diatur. Dalam rangka untuk menjalankan aturan inilah, pemerintah mempunyai pertanggungjawaban terhadap yang diperintah, karena pemerintah merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas.

Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi-yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, tetapi dari fiksi-yuridis inilah justru telah terjadi tolak-tarik kepentingan atau kontrol, tolak-tarik mana yang kemudian menunjukkan aspek lain yakni tolak-tarik antara negara-masyarakat karena kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahir konsep tentang *negara organis*.<sup>25</sup> (Negara Organik yaitu negara yang mandiri, berlandaskan otoriter meskipun secara teoritis dikatakan bahwa negara bertujuan menjamin kepentingan umum. Dalam negara organik semua kebijaksanaan negara dibuat atas inisiatif dan dimaksudkan untuk melaksanakan

---

<sup>25</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Ctk.Pertama Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 7

kepentingan negara)<sup>26</sup> dalam kaitan ini patut dikemukakan bahwa Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut :

*“A democratic political system one is wich public policies are made on a majority basic, by representatives subject to effective popular control at pareodic election wich are conducted on the principle of political freedom”*

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

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (government or role by the people) tetapi dalam praktiknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketentuan mengenai keadaan cultural serta historic yang mempengaruhi istilah ide dan praktik demokrasi.<sup>27</sup>

Para pakar ilmu politik percaya, sekalipun didapati banyak batasan mengenai terminologi demokrasi, mereka yakin doktrin dasarnya tidak pernah berubah. Doktrin tersebut adalah keikutsertaan anggota masyarakat menyusun agenda politik yang dijadikan landasan pengambilan keputusan. Karena tidak mungkin seluruh lapisan masyarakat ikut serta dalam penyusunan agenda politik maka dari itu diadakanlah pemilu. Atas dasar inilah maka banyak ahli ilmu politik yang memandang prinsip demokrasi menghendaki cara perwakilan.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 9

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 7

<sup>28</sup> Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm.91

Oleh sebab itu studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi *normatif* dan demokrasi *empirik*. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan atau idelia tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik yakni demokrasi sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*” yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*dassollen*” dan demokrasi “*dassein*”.<sup>29</sup>

Disisi lain demokrasi juga menjadi sangat penting, salah satunya yaitu sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan. Pembatasan kekuasaan oleh rakyat melalui pengawasan-pengawasan dan keterlibatan rakyat adalah sarana penting bagi lahirnya kehidupan pemerintah yang demokratis. Pemerintah yang dibiarkan berjalan sendiri tanpa adanya pengawal dan pengawasan dari rakyat memiliki kecenderungan untuk terjadinya suatu pemerintahan yang otoriter dan sewenang-wenang.

Dengan demokrasi yang yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap kinerja pemerintah, maka kemudian akan tercipta suatu

---

<sup>29</sup> Affan Gaffar, Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, pengantar dalam : *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII, Yogyakarta, 1992, hlm. vi

pemerintahan yang seimbang dan juga sehat, yang nantinya juga akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah juga berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditemukan di Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.<sup>30</sup>

Demokrasi antara lain menghendaki *Vrijheid en gelijkheid* atau kemerdekaan dan persamaan. Demokrasi material mewujudkan adanya isi negara atau tata negara dari suatu negara, demokrasi formal mewujudkan bentuk negara. Secara sepintas, memang pendapat-pendapat di atas terlihat berbeda satu sama lain. Namun bila diperhatikan lebih seksama, maka pengertian-pengertian di atas selalu menunjukkan bahwa dalam suatu pemerintahan demokrasi, rakyat selalu merupakan dasar dari penyelenggaraan pemerintahan.

Memang kata demokrasi mempunyai kata varian makna yang cukup beragam. Namun, dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik ada di tangan rakyat. Karena itu, dalam wacana politik modern, didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang mengatakan “*government of people, or the people*” (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan sebagai “*rule by the people*”, yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik bersifat

---

<sup>30</sup> Syaukani, HR Affan Gaffar, M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.275

langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).<sup>31</sup>

Jadi titik fokus dari demokrasi adalah terhadap pemerintahan rakyat (kekuasaan rakyat). Mengingat rakyat itu terdiri dari kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung dalam mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka maka timbullah kekuasaan rakyat. Kekuasaan itu digunakan untuk melindungi seluruh rakyat agar kehidupannya menjadi aman dan sejahtera.

Seiring dengan berkembangnya pemikiran dan teori-teori demokrasi, tumbuh dan berkembang pula kritik-kritik terhadapnya. Para pengkritik ini diantaranya berpendapat bahwa sekalipun demokrasi mungkin diciptakan atau diwujudkan, tetapi barangkali ia tidak diinginkan. Sebagian melihat, walaupun demokrasi disenangi dan mungkin diciptakan, namun dalam prakteknya dianggap tidak bisa dilaksanakan. Karena itu, untuk dunia modern demokrasi pertama-tama dan terutama adalah suatu kata normatif, ia lebih menunjuk kepada suatu cita-cita ketimbang menggambarkan suatu masalah tertentu.<sup>32</sup>

## B. Ciri-ciri Demokrasi

Yang dimaksud dengan demokrasi sebagai tujuan adalah demokrasi merupakan cita-cita bersama atau keadaan hidup ideal yang diinginkan oleh sebuah komunitas sosial (masyarakat atau negara). Dengan kata lain, demokrasi adalah nilai-nilai universal (perspektif) yang ingin dicapai dan dituju oleh sebuah masyarakat atau negara. Sehingga pendekatan yang dipakai lebih bersifat normatif

---

<sup>31</sup> ibid

<sup>32</sup> Syamsuddin Haris, *Demokrasi di Indonesia (Gagasan dan pengalaman)*, Ctk. Pertama, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1995, hlm.5

substantif. Ukuran yang dipakai misalnya parameter kurang demokratis, demokratis dan tidak demokratis. Dalam pendekatan ini, tingkat demokratisasi sebuah sistem politik biasanya diukur melalui kriteria-kriteria atau ciri-ciri daripada demokrasi.

Sebagai contoh teoritis Wiliam Ebenstein telah menyebutkan adanya delapan (8) ciri utama dari konsep demokrasi barat, yakni

1. Empirisme rasional,
2. Penekanan pada individu,
3. Negara sebagai alat,
4. Kesukarelaan (voluntarism),
5. Hukum diatas hukum,
6. Penekanan pada cara,
7. Persetujuan sebagai dasar dalam hubungan antar manusia, dan
8. Persamaan semua manusia.

Henry B. Mayo mencatat paling tidak ada sembilan nilai yang mendasari demokrasi, yakni:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara sukarela,
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah,
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur,
4. Membatasi pemakaian kekerasan secara minimum,
5. Adanya keanekaragaman,
6. Tercapainya keadilan,

7. Yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan,
8. Kebebasan, dan
9. Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.

Penulis lainnya menganggap, ada enam (6) ciri penting dari sebuah rezim demokrasi, yaitu:

1. Hak suara yang luas,
2. Pemilu yang bebas dan terbuka,
3. Kebebasan berbicara dan berkumpul,
4. Rule of law,
5. Pemerintah yang tergantung pada parlemen dan,
6. Badan pengadilan yang bebas.<sup>33</sup>

Pada bagian lain Affan Gaffar, juga mengelaborasi tentang indikator-indikator sebuah sistem yang demokratis, yaitu:

1. Akuntabilitas,
2. Rotasi Kekuasaan,
3. Rekrutment politik yang terbuka,
4. Pemilu, dan
5. Menikmati hak-hak dasar.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Maswadi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi : Penjajakan Teoritis untuk Indonesia, dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru*, Mizan-laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 1998, hlm.13-14. hal serupa juga dapat dilihat dalam Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm.62-63.

<sup>34</sup> Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm.7.



### C. Demokrasi Dalam Konsepsi Negara Hukum.

Negara adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang mempunyai daerah kekuasaan tertentu, mempunyai rakyat dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.<sup>35</sup> Berbicara tentang demokrasi berarti tak bisa lepas dari pembicaraan tentang negara, karena keduanya merupakan kesatuan. Apabila negara merupakan alat atau sarana, maka demokrasi adalah cara untuk mencapai tujuan negara.

Di Indonesia, tiga sistem politik yang berbeda, masing-masing mengatasnamakan “demokrasi”, telah dicoba ditegakkan selama hampir setengah abad terakhir. Segera sesudah merdeka kita mencoba sistem Demokrasi Parlementer yang di kemudian hari dianggap “*liberal*”. Menjelang berakhirnya dekade 1950an, dicoba pula sistem politik dengan nama Demokrasi Terpimpin, yang ternyata bukan saja sangat tidak demokratis, melainkan juga cenderung kearah otoritarianisme. Pada kurun waktu terpanjang sesudah itu dan masih berlangsung dewasa ini, “Demokrasi Pancasila” pun diproklamasikan dengan tekad hendak “melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”.

Demokrasi Parlementer yang secara riil telah berlaku dalam periode revolusi (1945-1949) dan sejak kembali ke negara kesatuan dirumuskan secara formal melalui Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, dianggap sebagai penyelenggaraan demokrasi yang “salah”, karena tidak sesuai dengan tradisi bangsa sendiri. Maka lahirlah Demokrasi Terpimpin, yang dirumuskan Soekarno dan para pendukungnya, sebagai suatu “demokrasi yang berkepribadian

---

<sup>35</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1985, hlm.7

Indonesia". Dan ketika sistem Demokrasi Terpimpin tidak bisa bertahan, legitimasi baru bagi sistem demokrasi yang baru pun segera dicari, sehingga seakan-akan demokrasi-nya Orde Baru saja yang benar-benar berlandaskan dasar negara Pancasila, sementara demokrasi-demokrasi yang sebelumnya tidak. Pada titik yang ekstrim "Demokrasi Pancasila" bahkan tidak jarang dikritik sebagai mekanisme kekuasaan untuk menyembunyikan kecenderungan praktek-praktek demokratis didalamnya.<sup>36</sup>

Seiring dengan berkembangnya pemikiran dan teori-teori Demokrasi, tumbuh dan berkembang pula kritik-kritik terhadapnya. Para pengkritik ini diantaranya berpendapat bahwa sekalipun demokrasi mungkin diciptakan atau diwujudkan, tetapi barangkali ia tidak diinginkan. Sebagian lain melihat, walaupun demokrasi disenangi dan mungkin diciptakan, namun dalam prakteknya dianggap tidak bisa dilaksanakan. Karena itu untuk dunia modern demokrasi pertama-tama dan terutama adalah suatu kata normatif, ia lebih menunjuk kepada suatu cita-cita ketimbang menggambarkan suatu masalah tertentu.<sup>37</sup>

Sekarang ini, istilah demokrasi bagi sebagian orang dianggap sebagai kata yang mengimplementasikan nilai-nilai perjuangan untuk suatu kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik. Demokrasi bukan hanya metode kekuasaan dan jalan hidup yang lebih baik. Demokrasi juga bukan hanya metode kekuasaan/mayoritas melalui partisipasi rakyat dalam kompetisi yang bebas, tetapi juga mengandung nilai-nilai universal khususnya nilai-nilai persamaan, kebebasan dan pluralisme, walaupun konsep operasional bervariasi menurut kondisi budaya negara tertentu.

---

<sup>36</sup> Syamsudin Haris, *Op.cit* ,hlm.10

<sup>37</sup> Ibid

Sehingga eksistensi demokrasi juga berkaitan dengan eksistensi hak asasi manusia. Akibat dari perkembangan zaman yang sudah barang tentu membawa pengaruh terhadap cara-cara pemerintahan menimbulkan perbedaan cara ketika akan melaksanakan asas demokrasi, dasarnya sama tetapi pelaksanaannya berbeda.

Demokrasi menurut teori masa kini yang dilontarkan oleh Joseph Schumpeter yaitu demokrasi sebagai metode politik. Artinya pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik dimana dalam individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat memperoleh kekuasaan membuat keputusan, ini mensyaratkan adanya pemilu sebagai metode penyerapan aspirasi rakyat.<sup>38</sup>

Dengan demikian terdapat keterkaitan yang sangat erat hubungan antara Demokrasi dengan negara hukum. Dalam hal ini tidak hanya antara demokrasi dan negara hukum saja tetapi juga berkaitan erat juga dengan Pemilu, hal ini dapat kita lihat bahwa Pemilu merupakan investasi dan pendorong demokratisasi, Pemilu sangat mempengaruhi proses demokratisasi yang didalamnya terdapat berbagai elemen penting demokratis dan sekaligus semua hal tersebut berada dalam kerangka sebuah negara yang menganut dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip sebagai sebuah negara hukum.

---

<sup>38</sup> Andi Malaranggeng, dkk, *Otonomi Daerah, Demokrasi dan civil society*, Media Grafika, Jakarta, 2000, hlm.XVI

### BAB III

## PEMILU DALAM NEGARA DEMOKRASI

### A. Pemilu Sebagai Pintu Gerbang Demokrasi

Pemilu mengandung paling tidak ada dua (2) makna yang sekaligus menjelaskan tujuannya dalam kerangka demokratisasi<sup>39</sup> yaitu *Pertama*, sebagai proses pemungutan suara untuk seleksi perwakilan atau kepemimpinan. Dalam proses ini pelibatan partisipasi warga negara (penduduk yang memiliki hak pilih) merupakan faktor utama. Sebagai catatan, makna ini dalam praktek politik kerap kali diterjemahkan menjadi usaha mobilisasi atau penggalangan dukungan rakyat terhadap negara atau pemerintahan. *Kedua*, mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran perwakilan, agar integrasi masyarakat tetap terjaga. hal ini didasarkan pada keyakinan, dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, tetapi melalui musyawarah (deliberation). Tugas para wakil rakyat adalah melakukan musyawarah mengenai beragam kepentingan apa yang disebut sebagai kepentingan umum yang dirumuskan dalam kebijakan publik.

Kedua makna itu harus menjadi pijakan utama bagi sistem politik yang mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi. Indonesia yang menganut sistem demokrasi, tentunya juga menyelenggarakan pemilu untuk menjamin tatanan yang demokratis. Selama Orde Baru berkuasa esensi nilai-nilai demokrasi

---

<sup>39</sup> T.A.Legowo, *Sistem dan Proses Pemilu*, dalam J.Soedjati Djiwandono, *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, 1996, hlm.120-121

telah digerogoti dan dimanipulasi. Meski juga telah melaksanakan Pemilu namun secara substansial Pemilu ketika itu sebatas pesta demokrasi semata tanpa melibatkan dan menghargai kedaulatan yang sesungguhnya. Keikutsertaan rakyat dalam Pemilu belum dapat dikatakan sebagai partisipasi tapi lebih merupakan mobilisasi dari penguasa. Inti dari pelaksanaan Pemilu adalah untuk menyaring sebanyak mungkin isu-isu politik yang berkembang dalam masyarakat, sekaligus mencari orang yang dipandang paling tepat untuk mengantisipasi isu-isu tersebut.<sup>40</sup>

Pemilihan Umum mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi sebagai prinsip-prinsip yang mendasar yang banyak dipergunakan di dalam negara-negara modern. Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya Pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Seperti diketahui bahwa pada zaman modern ini dapat dikatakan tidak ada satu negara pun yang dapat melaksanakan demokrasinya secara langsung dalam arti dilakukan oleh seluruh rakyatnya.

Antara Pemilu dan demokrasi mempunyai kaitan erat dan bersifat komplementer. Artinya tidak ada sistem yang demokratis tanpa menyertakan pemilu. Sebaliknya Pemilu juga menjadi instrument politik guna menegakkan sendi-sendi demokrasi. Dalam kerangka teoritik demokratisasi, pemilihan calon para pemimpin yang dilakukan berkala, jujur dan adil adalah dengan menyelenggarakan Pemilu.

---

<sup>40</sup>Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm.5

Karena terlalu luasnya wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk, demokrasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen.

Oleh karena anggota-anggota parlemen atau DPR merupakan wakil-wakil rakyat, idealnya semua orang yang duduk di sana haruslah dipilih sendiri oleh rakyat yang diwakilinya melalui pemilihan yang secara hukum dapat dinilai adil. Dengan demikian pemilu merupakan komponen penting di dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan<sup>41</sup> sebab ia berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih di dalam pemilu dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik.

Dengan demikian, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis guna mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai. Seperti halnya pemilu, partai politik juga merupakan komponen penting di negara demokrasi.

---

<sup>41</sup> Dr. Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm.221

Dengan pemilu rakyat telah memberi mandat secara prosedural dan sah kepada wakil-wakilnya untuk melaksanakan hak-hak demokratisnya sehingga arti demokrasi sebagai negara yang diperintah oleh rakyat dapat diimplementasikan melalui cara tertentu.

## B. Macam-macam Sistem Pemilu

Konsep yang berkaitan erat dengan peserta Pemilu adalah berupa sistem Pemilu. Hal ini disebabkan salah satu fungsi sistem pemilu adalah mengatur prosedur seseorang untuk memilih dan dipilih untuk duduk menjadi anggota perwakilan rakyat.

Sistem Pemilihan Umum dapat mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen. Sistem pemilihan di negara yang menganut sistem dua partai tentu berbeda dengan yang menganut multi-partai. Dapat dikatakan juga bahwa mekanisme regulasi dalam sistem politik otoriter dan sentralistis berbeda dengan sistem demokrasi yang umumnya pembatasan dilakukan dengan memberikan prasyarat minimal, artinya kebebasan mendirikan partai tetap dijamin sepenuhnya (*dimensi substansi*) tetapi disertai prasyarat-prasyarat tertentu agar kebebasan itu dapat dipertanggungjawabkan, terkontrol dan diterjemahkan dalam mekanisme politik (*dimensi prosedural*).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Joko J.Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan konsolidasi Demokrasi*, Ctk.Pertama, LP21 Press, Semarang, 2003, hlm.56.

Menurut Ben Reilly (1999), pada intinya sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi tiga hal<sup>43</sup>. *Pertama*, menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan-badan legislatif. Sistem tersebut mungkin bisa memberikan bobot lebih pada proporsionalitas jumlah suara yang diraih dengan kursi yang dimenangkan, atau mungkin pula bisa menyalurkan suara (betapapun terpecahnya partai) ke parlemen yang terdiri dari dua kutub partai-partai besar yang mewakili sudut pandang berbeda. *Kedua*, sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih. *Ketiga*, sistem pemilu memberikan dorongan terhadap pihak-pihak yang saling bersaing pengaruh supaya melakukannya dengan cara yang tidak sama. Dalam masyarakat yang terbelah secara etnis, misalnya sistem pemilihan tertentu bisa menghasilkan kandidat dari partai yang memperlihatkan sikap kooperatif, akomodatif terhadap kelompok pesaing, atau sebaliknya dapat menghukum kandidat dengan menghasilkan dukungan kepada pihak-pihak yang sejalan dengan kelompok etnis mereka.

Di dalam melaksanakan pemilu selalu terdapat komponen-komponen atau bagian-bagian yang merupakan sistem tersendiri, yaitu :

1. Sistem pemilihan,
2. Sistem pembagian daerah pemilihan,
3. Sistem hak pilih, dan

---

<sup>43</sup> Ben reilly, *Reformasi Pemilu di Indonesia dalam Almanak Parpol Indonesia* (Jakarta : yayasan API, 1999), hlm.19. Dikutip dari : Joko J.Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP21 Press, Semarang, 2003, hlm.59.



#### 4. Sistem pencalonan.<sup>44</sup>

Keempat sistem diatas walaupun dapat dibedakan antara yang satu dengan yang lainnya sebagai suatu sistem yang bekerja secara mekanis, maka sistem pembagian daerah pemilihan, sistem hak pilih dan sistem pencalonan secara otomatis merupakan suatu bagian dari sistem pemilihan. sehingga dalam melaksanakan pemilu, keempat sistem tersebut akan saling berinteraksi dan berkaitan menjadi suatu mekanisme yang otomatis saling berhubungan antara satu sistem dengan sistem yang lainnya.

Ada dua macam sistem pemilihan umum yang biasa dianut dan digunakan dalam negara-negara modern dewasa ini termasuk Indonesia, yaitu sistem pemilihan proporsional dan sistem pemilihan distrik.

##### 1. Sistem Pemilihan Proporsional

Adalah sistem pemilihan umum dimana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilihan umum, dibagikan kepada partai-partai/organisasi politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan sumbangan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan.

Sistem perwakilan berimbang/proporsional ini mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu bahwa sistem ini bersifat *representatif* dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan sekecil apapun dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen sifatnya,

---

<sup>44</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu Di Indonesia Menurut UUD 1945*, PT.Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm.24.

umumnya lebih tertarik pada sistem ini, karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.<sup>45</sup>

Dalam sistem proporsional ini terdapat segi-segi negatif atau kelemahan, yaitu:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai baru. Sistem pemilihan umum ini tidak menjurus kearah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, akan tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap bahwa sistem pemilihan umum ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai politik.
- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan karena dianggap bahwa dalam sistem pemilihan semacam ini partai politik lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang, hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
- c. Banyaknya partai mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.<sup>46</sup>

Selain segi negatif dalam sistem proporsional ini juga terdapat segi positif atau kelebihan-kelebihan, yaitu:

---

<sup>45</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia pustaka utama, Jakarta, 2001, hal. 179-180

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 179.

- a. Adanya penggabungan sisa-sisa suara menunjukkan bahwa dalam sistem proporsional tidak akan ada suara yang hilang. Karena sisa suara yang tidak habis terbagi oleh bilangan pembagi pemilihan dapat digabungkan secara nasional, kemudian dibagi lagi oleh pembagi pemilihan sampai akhirnya melahirkan satu kursi. Dengan kata lain, sistem ini lebih menjamin eksistensi partai-partai kecil.
- b. Sistem proporsional dapat menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen, karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat, termasuk masyarakat minoritas untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen.<sup>47</sup>

## 2. Sistem pemilihan Distrik

Yaitu suatu sistem pemilihan dimana wilayah negara dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Karena itu juga disebut "*single-member constituency*". Yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah calon yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut. Karena itu sistem pemilihan ini disebut juga sebagai sistem pemilihan mayoritas. Sistem pemilihan ini adalah sistem tertua di zaman modern ini dan dalam sistem ini peranan partai politik/organisasi peserta pemilihan umum dengan calon adalah

---

<sup>47</sup> Mashudi, *Op.cit*, hlm. 28

seimbang, bahkan ada kalanya figur (kepopuleran) calon lebih berperan daripada partai politiknya.

Dalam sistem pemilihan Distrik ini terdapat segi-segi positif atau kelebihan yaitu :

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam setiap pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan akan mengadakan kerja sama.
- c. Berkembangnya partai dan meningkatnya kerjasama antar partai-partai akan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Selain segi positif atau kelebihan di dalam Sistem Pemilihan Distrik juga terdapat segi-segi negatif atau kelemahan, yaitu :

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini

berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan jumlah suara yang hilang akan mencapai jumlah besar. Hal ini yang dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.<sup>48</sup>

Berbeda dengan UUD 1950 yang secara eksplisit mencantumkan tentang Pemilu, maka dalam UUD 1945 kalau kita perhatikan baik dalam pembukaan, batang tubuh maupun penjelasannya tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang menggariskan secara tegas mengenai Pemilu. Di bawah naungan UUD 1945 dilaksanakan Pemilu I pada tahun 1955 yang menganut pendirian bahwa : “kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia atau menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara” (vide pasal UUDS 1950).<sup>49</sup>

Berdasarkan ketentuan konstitusional itu disusun UU Pemilu dan peraturan pelaksanaannya dan pada tahun 1955 pemilihan umum yang pertama dilaksanakan di Negara Republik Indonesia untuk memilih anggota-anggota DPR dan konstituante.

Sebelum pemilihan umum (Pemilu) pertama dilaksanakan pada tahun 1955 tidak kurang 6 buah kabinet yang telah mencantumkan aktivitas politik tersebut ke dalam programnya. Pemerintah pertama yang menyatakan pemilu sebagai rencananya ialah kabinet Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berkuasa

---

<sup>48</sup> Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm. 177-178.

<sup>49</sup> Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit*, hlm.3

sejak 20 Desember 1949 sampai 6 September 1950. Kendatipun demikian kabinet yang berhasil melaksanakan pemilu ialah kabinet yang dipimpin oleh Mr. Burhanuddin Harahap. Pemilu yang pertama dilaksanakan di negara kita, tahun 1955 oleh banyak pengamat dikatakan sebagai pemilu yang berjalan bersih dan jujur.<sup>50</sup>

### C. Tujuan Pemilu Dalam Negara Demokrasi

Pemilahan antara demokrasi sebagai tujuan dan demokrasi sebagai sistem sesungguhnya lebih mengarah pada tataran fungsional. Apabila demokrasi sebagai sistem cenderung beroperasi pada wilayah Empirik-Prosedural, sedangkan demokrasi sebagai tujuan condong bekerja pada ranah ideologis-normatif artinya pemilahan fungsi demokrasi itu bukan untuk membedakan versi demokrasi, melainkan bertujuan untuk memudahkan dalam memahami hakekat demokrasi. Dengan kata lain, ada pemahaman demokrasi secara prosedural dan pengertian demokrasi secara substansial.

Dengan pemahaman seperti itu, pengertian pemilu sebagai salah satu pranata demokrasi selain sebagai sistem untuk menata kehidupan bernegara yang demokratis juga mengandung semangat, nilai dan prinsip demokrasi. Terminologi pemilu secara prosedural dan substansial merupakan hasil kolaborasi antara demokrasi sebagai sistem dan demokrasi sebagai tujuan. Singkatnya, pemilu dapat dipahami sebagai sistem maupun tujuan (substansi) daripada demokrasi. Dalam prasyarat demokrasi Rule Of Law juga mutlak diperlukan, dalam wilayah inilah

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 3

produk hukum misalnya undang-undang memegang peranan penting sebagai aturan main. Menurut Samuel Huntington, sebuah sistem politik disebut demokrasi bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilu yang jujur dan berkala dan dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.<sup>51</sup>

Menurut Juan Linz dalam bukunya yang berjudul *Cleavages Ideologies and Party System* mengatakan bahwa suatu pemerintahan dapat disebut sebagai demokratis apabila memberikan kesempatan konstitusional yang teratur bagi suatu persaingan damai untuk memperoleh kekuasaan politik untuk berbagai kelompok yang berbeda tanpa menyisihkan bagian penting dan penduduk manapun dengan kekerasan. Sejalan dengan makin menduniannya demokrasi (menyangkut pendefinisian dan pembagian bentuk) pun kian berkembang. Tapi pada umumnya pemikiran itu berintikan tentang kekuasaan dalam negara. Dalam negara demokrasi rakyatlah yang memiliki dan mengendalikan kekuasaan dan kekuasaan itu dijalankan adalah demi kepentingan rakyat.<sup>52</sup>

Kekuasaan pada hakikatnya milik rakyat dan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan rakyat. Dalam paham demokrasi dikenal adagium klasik bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan (*Vox Populi Vox Dei*). Dengan demikian, sumber legitimasi kekuasaan tertinggi dan tidak dapat ditawar-tawar adalah kedaulatan rakyat.

---

<sup>51</sup> Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm.5-6.

<sup>52</sup> Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm.4

Guna mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, perlu diselenggarakan Pemilihan Umum. Pemilihan umum juga merupakan perwujudan kedaulatan rakyat secara riil. Dengan pemilu rakyat turut serta dalam penyelenggaraan suatu negara. Pemilu juga merupakan perwujudan partisipasi atau keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan. Pemilu dalam demokrasi perwakilan sangat erat kaitannya dengan aparatur negara yang disebut Parlemen.

Demokrasi perwakilan yang memperkenalkan aparatur yang disebut “Parlemen” atau lembaga perwakilan rakyat menuntut adanya lembaga yang dapat mengatur mekanisme rekrutmen terhadap anggota-anggota parlemen tersebut, yaitu dengan Pemilihan Umum (Pemilu). Idealnya melalui pemilu ini seluruh rakyat dapat memilih sendiri orang-orang di antara mereka untuk menjadi wakil yang dapat membawa aspirasi mereka dalam proses pembuatan kebijaksanaan negara. Dengan demikian, terlepas dari soal disebutkan atau tidak di dalam konstitusi, adanya lembaga pemilu merupakan konsekuensi logis dari pengaturan suatu negara terhadap sistem demokrasi perwakilan. Dan oleh karenanya pula maka sebuah dalil dapat ditegaskan bahwa “kualitas pemilu itu merupakan salah satu ukuran penting untuk menentukan kualitas lembaga perwakilan rakyat”

Demokrasi mempercayai bahwa pemilu merupakan peranan yang amat vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan prakondisi yang spesifik. Kelembagaan pemilu yang ideal untuk konsolidasi demokrasi karena kebutuhannya berbeda-beda yang mempertimbangkan berbagai aspek dan fungsi.



Sedangkan pemilu merupakan awal keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam Lembaga Perwakilan. Pemilu juga merupakan suatu konsekuensi logis dianutnya prinsip Kedaulatan Rakyat (Demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara ikut aktif dalam proses politik. Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan lembaga-lembaga perwakilan sebagai pengemban Kedaulatan Rakyat.

Pada dasarnya, ada tiga tujuan dalam pemilihan umum.<sup>53</sup> *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternative kebijakan umum (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan (*representation democraton system*), rakyat memiliki kedaulatan penuh akan tetapi pelaksanaan dilakukan oleh wakil-wakilnya melalui lembaga legislatif atau parlemen. Wakil rakyat tidak bisa sembarang orang, seperti yang terlihat dari hasil pemilu 1999. Seseorang yang memiliki otoritas ekonomi atau otoritas kultural pun tidak layak menjadi wakil rakyat tanpa moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai. Karena itu diselenggarakan pemilu sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian kedaulatan kepada orang atau partai. *Kedua*, pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari

---

<sup>53</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, hlm.181-182.

masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat pemilihan umum ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan itu semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah. Dalam kenyataannya sering kali elite dan partai justru mendorong terjadinya konflik, seperti saat Presiden Abdurrahman Wahid berseteru dengan DPR berkaitan dengan Bulogate I, yang membawa-bawa rakyat kepusat kekuasaan. Konflik itu disebabkan oleh lemahnya kelembagaan politik di tingkat elite, yang mencerminkan kegagalan mereka sebagai wakil rakyat. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang terakhir atau yang semakin urgen karena belakangan masyarakat mengalami semacam alienasi dari proses pengambilan kebijakan (*decision making*) atau ada jarak yang lebar antara proses pengambilan kebijakan dan kepentingan elite dengan aspirasi di tingkat akar rumput yang setiap saat bisa mendorong ketidakpercayaan (*distrust*) terhadap partai dan pemerintahan.

Sebagai salah satu mekanisme kelembagaan demokrasi, sistem pemilu merupakan wahana yang dapat dengan mudah dimanipulasi, khususnya oleh partai besar.<sup>54</sup> Artinya sistem pemilihan bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu, khususnya memenangkan kekuatan politik tertentu, dan

---

<sup>54</sup> Ben relly, *op.cit*, hlm.18. Dikutip dari : Joko J.Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP21 Press, Semarang, 2003, hlm.21.

sebaliknya menciptakan hambatan guna melemahkan kekuatan politik lain. Dengan sistem pemilihan tertentu, partai politik yang didukung 40 persen suara bisa meraih kontrol mutlak atas pemerintahan dibawah satu sistem. Padahal jika dipilih dengan sistem pemilihan lain, ia mungkin tidak akan mendapatkan kekuasaan atau menjadi oposisi.<sup>55</sup>



---

<sup>55</sup> Andrew Reynolds, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, dalam Ikrar Nusa Bakti dan Riza Sihbudi (eds), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat – Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Jakarta : Mizan, 2001), hlm.102, Dikutip dari : Joko J.Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Ctk.Pertama, LP21 Press, Semarang, 2003, hlm.55

**BAB IV**

**PERBANDINGAN MUATAN MATERI UNDANG-UNDANG PEMILU NO.  
12 TAHUN 2003 DENGAN UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 2007**

**A. Deskripsi Pemilu di Indonesia**

Dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat cita-cita Revolusi Kemerdekaan Republik Indonesia Proklamasi 17 Agustus 1945, sebagaimana tersebut dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 maka penyusunan tata kehidupan harus dilakukan dengan Pemilihan Umum.

Diadakan Pemilu tidak sekedar untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam dewan perwakilan, tetapi merupakan pemilihan anggota dewan yang membawa atau meneruskan aspirasi rakyat dalam kehidupan bernegara.

Pemilu adalah sebuah ajang Demokrasi di negara mana saja di dunia ini yang menganut prinsip negara demokrasi termasuk Indonesia. Demokrasi yang dimaksud di sini adalah demokrasi partisipatif yang artinya ikut sertanya rakyat dalam penyelenggaraan pembangunan untuk memilih badan kedaulatan dan pemerintah daerah yang dipilih dan akan dipilih melalui pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia.

Maka dari itu peranan masing-masing komponen yang ada di dalam negara berbeda-beda, yaitu<sup>56</sup>:

1. Rakyat

Rakyat yang merupakan sumber dan subyek sebuah negara berdaulat, memiliki peran paling utama di dalam proses sebuah Pemilihan Umum. Oleh

---

<sup>56</sup> [www.DPR.go.id](http://www.DPR.go.id), tanggal 25 Juni 2007

karena itu maka keikutsertaan masyarakat atau rakyat sangatlah vital demi suksesnya Pemilihan yang diidam-idamkan oleh Rakyat.

## 2. Negara/Pemerintah

Negara atau Pemerintah yang memperoleh mandat dari rakyat di dalam memegang kendali penyelenggaraan sebuah negara atau pemerintahan, memiliki peran dalam hal mempersiapkan segala hal teknis penyelenggaraan sebuah Pemilu serta memiliki tanggungjawab terhadap kesuksesan penyelenggaraan Pemilu.

## 3. Parlemen Nasional

Parlemen Nasional sebagai sebuah lembaga berdaulat yang merupakan representasi dari rakyat, memiliki peranan dalam hal pembuatan perangkat-perangkat hukum atau Undang-Undang Pemilihan yang mengatur tentang segala tata cara penyelenggaraan sebuah Pemilu.

## 4. Orang/Lembaga Pemantau

Orang atau Lembaga Pemantau memiliki peran untuk memonitor segala proses yang menyangkut Pemilu dimaksud, mulai dari proses awal persiapan sampai dengan berakhirnya proses Pemilu, untuk memastikan bahwa proses Pemilihan tersebut berlangsung sebagaimana diharapkan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengaturnya.

Dalam negara yang menerapkan demokrasi sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan, pemilu merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Secara ideal, pemilu atau *general election* bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur dan damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin oleh konstitusi.

Dengan demikian, pemilu menjadi prasyarat dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat secara demokratis sehingga melalui pemilu sebenarnya rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan : *pertama*, memperbarui kontrak sosial; *kedua*, memilih pemerintahan baru; dan *ketiga* menaruh harapan baru dengan adanya pemerintahan baru.

Istilah kontrak umumnya dikenal dalam ilmu hukum dan ekonomi yang mengandung makna sebagai perjanjian antara dua pihak atau lebih yang setara, di mana kedua belah pihak menyepakati sejumlah persyaratan yang mengikat pihak-pihak yang mengadakan perjanjian. Namun, pada hakikatnya maknanya sama dengan kontrak di dalam ilmu hukum maupun di dalam ilmu ekonomi, yakni adanya pihak-pihak yang bersepakat mengadakan perjanjian untuk mencapai tujuan bersama.

Sebagai suatu bentuk kontrak sosial, pemilu memuat perjanjian antara rakyat dengan mereka yang diberi mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Kontrak ini dibuat dengan partai pemenang pemilu sebagai bukti bahwa program-programnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Ketika seseorang memberikan suaranya pada salah satu partai atau kandidat, maka hakikatnya suara tersebut menjadi simbol persetujuan rakyat terhadap program-program partai atau kandidat yang bersangkutan.

Sebagai konsekuensi dari kontrak sosial yang baru tersebut, maka akan terbentuk pemerintahan baru yang terdiri dari mereka yang terpilih dalam pemilu. Pemerintahan baru inilah yang kemudian akan bekerja sesuai dengan kontrak yang telah disepakati dalam pemilu. Sebagai suatu kontrak, idealnya rakyat telah

mengetahui isi dari kontrak tersebut sehingga bersedia mengikatkan diri dengan pihak lainnya.

Rotasi kekuasaan yang tercermin dari terbentuknya pemerintahan baru akan membawa harapan baru bagi rakyat, yakni harapan bahwa penyelenggaraan pemerintahan akan lebih berpihak pada rakyat sebagaimana telah disepakati dalam kontrak sosial. Karena didasari oleh suatu kontrak, maka asumsinya kedua belah pihak saling percaya sehingga terbentuknya pemerintahan baru ini akan memperoleh legitimasi politik dalam bentuk kepercayaan sebagian besar rakyat.

Dengan demikian, hakikat pemilu jauh lebih dalam dibanding sekadar memberikan suara. Setiap suara yang diberikan sangat bermakna bagi terbentuknya pemerintahan baru yaitu suatu pemerintahan yang dipercaya dan didukung rakyatnya. Pemilu tidak berakhir ketika seseorang sudah memberikan suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS), tapi lebih jauh lagi, pemilu hanyalah awal dari terbentuknya hubungan penguasa dengan pemegang kedaulatan (yakni rakyat) yang sederajat.

Pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya menunjukkan bahwa pemilu belum diarahkan untuk kepentingan rekayasa sosial dan lebih sebagai alat legitimasi politik. Sehingga rasanya tidak berlebihan jika Pemilu 2009 nantinya bisa lebih berperan sebagai rekayasa sosial yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

Berbagai peraturan dan praktik penyelenggaraan Pemilu 2009 seharusnya didesain untuk semakin mendewasakan seluruh komponen bangsa dan negara sehingga masing-masing mengetahui perannya. Inilah langkah awal yang harus

dilakukan untuk mengondisikan elite dan massa untuk berperilaku lebih demokratis.

## **B. Penyelenggaraan Pemilu Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007**

Terdapat perbedaan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, perbedaan tersebut dapat kita lihat yaitu :

### 1. Penyelenggara Pemilu

#### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Penyelenggara Pemilu dalam pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

#### b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Tentang Penyelenggara Pemilu dalam Undang-Undang ini masih sama seperti yang terdapat pada Undang-Undang sebelumnya hal ini disebutkan dalam pasal 1 ayat (6) yaitu Pemilihan Umum diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

### 2. Sifat KPU

#### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hal ini dijelaskan pada pasal 15 ayat (1).



b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Sifat KPU dalam hal ini juga masih sama seperti pada Undang-Undang sebelumnya yaitu KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri hal ini dijelaskan pada Pasal 1 ayat (6).

3. Asas Penyelenggara Pemilu

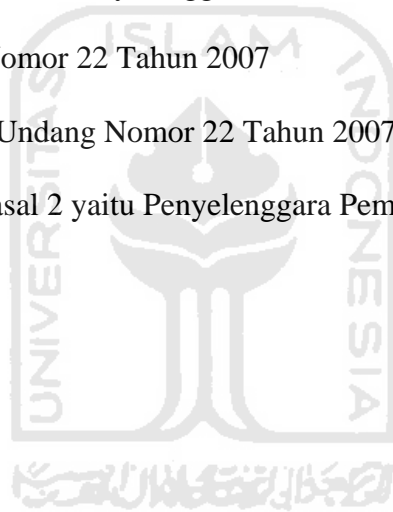
a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ini tidak dijelaskan atau disebutkan tentang asas Penyelenggara Pemilu.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dijelaskan atau disebutkan pada Pasal 2 yaitu Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas :

- i. Mandiri;
- ii. Jujur;
- iii. Adil;
- iv. Kepastian hukum;
- v. Tertib penyelenggara pemilu;
- vi. Kepentingan umum;
- vii. Keterbukaan;
- viii. Proporsionalitas;
- ix. Profesionalitas;
- x. Akuntabilitas;
- xi. Efisiensi; dan



xii. Efektifitas.

#### 4. Struktur Organisasi

##### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Struktur organisasi KPU dijelaskan pada Pasal 17 yaitu :

- i. Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
- ii. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.
- iii. Dalam menjalankan tugasnya, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai sekretariat.
- iv. Pola organisasi dan tata kerja KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Presiden berdasarkan usul KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- v. Dalam pelaksanaan Pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk PPK dan PPS.
- vi. Dalam melaksanakan pemungutan suara di TPS, PPS membentuk KPPS.
- vii. Tugas PPK sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berakhir 2 (dua) bulan setelah hari pemungutan suara.
- viii. Tugas PPS dan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berakhir 1 (satu) bulan setelah hari pemungutan suara.

- ix. Dalam pelaksanaan Pemilu di luar negeri, KPU membentuk PPLN dan selanjutnya PPLN membentuk KPPSLN.
- x. Tugas PPLN dan KPPSLN sebagaimana dimaksud pada ayat (9) berakhir 1 (satu) bulan setelah hari pemungutan suara.
- xi. Untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu, KPU membentuk Pengawas Pemilu.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Struktur organisasi KPU dijelaskan pada Pasal 5 yaitu :

- i. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.
- ii. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap.
- iii. Dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal; KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh sekretariat.
- iv. Tata kerja KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh KPU.

5. Kedudukan KPU

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Kedudukan KPU sebagai penyelenggara Pemilu di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak disebutkan atau dijelaskan mengenai kedudukan KPU.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Kedudukan KPU sebagai penyelenggara Pemilu di dalam Undang-Undang ini disebutkan atau dijelaskan dalam Pasal 4 yaitu :

- i. KPU berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia.
- ii. KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.
- iii. KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

6. Keanggotaan KPU

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Keanggotaan KPU didalam Undang-Undang ini dijelaskan pada Pasal 16 yaitu:

- i. Jumlah anggota:
  - a) KPU sebanyak-banyaknya 11 orang;
  - b) KPU Provinsi sebanyak 5 orang;
  - c) KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang.
- ii. Keanggotaan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota.
- iii. Ketua dan wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota.
- iv. Setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Keanggotaan KPU di dalam Undang-Undang ini dijelaskan pada Pasal 6 yaitu:

- i. Jumlah anggota :
  - a) KPU sebanyak 7 (tujuh) orang;

- b) KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang; dan
  - c) KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang.
- ii. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.
  - iii. Ketua KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota.
  - iv. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama.
  - v. Komposisi Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus).
  - vi. Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.
  - vii. Sebelum berakhirnya masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6), calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang baru harus sudah diajukan dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

## 7. Tugas, Wewenang dan Kewajiban KPU

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003
  - i. Tugas dan wewenang KPU dijelaskan pada Pasal 25 yaitu:
    - a) Merencanakan penyelenggaraan Pemilu;

- b) Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
  - c) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
  - d) Menetapkan peserta Pemilu;
  - e) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
  - f) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
  - g) Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
  - h) Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
  - i) Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.
- ii. Sedangkan kewajiban KPU diatur dalam Pasal 26 yaitu :
- a) Memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu;
  - b) Menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - c) Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - d) Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;

- e) Melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
  - f) Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
  - g) melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007
- i. Tugas dan Wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dijelaskan dalam Pasal 8 meliputi :
    - a) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
    - b) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
    - c) Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
    - d) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
    - e) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
    - f) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
    - g) Menetapkan peserta Pemilu;
    - h) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan

suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- i) Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j) Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- k) Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- l) Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuatnya berita acaranya;
- m) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- n) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;



- o) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
  - p) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - q) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
  - r) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
  - s) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
  - t) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang.
- ii. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden masih dijelaskan dalam Pasal 8 meliputi :
- a) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
  - b) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;

- c) Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
- e) memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- f) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- g) Menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;
- h) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- i) Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j) Menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- k) Mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;
- l) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

- m) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;
- n) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
- o) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- p) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- q) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- r) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- s) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang;

- iii. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah masih dijelaskan dalam Pasal 8 meliputi:
- a) Menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
  - b) Mengoordinasikan dan memantau tahapan;
  - c) Melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan Pemilu;
  - d) Menerima laporan hasil Pemilu dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
  - e) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - f) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang.
- iv. Kewajiban KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah masih dalam Pasal yang sama yaitu Pasal 8 dimana KPU berkewajiban:

- a) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
- b) Memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
- c) Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d) Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e) Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- f) Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- g) Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- h) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; dan
- i) Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

## 8. Syarat Anggota KPU

### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Syarat untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota dijelaskan dalam Pasal 18 yaitu:

- i. Warga negara Republik Indonesia;
- ii. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- iii. Mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- iv. Mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan;
- v. memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan Pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan;
- vi. Berhak memilih dan dipilih;
- vii. Berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP;
- viii. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
- ix. Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik;
- x. Tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- xi. Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;
  - xii. Bersedia bekerja sepenuh waktu.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007
- Syarat untuk menjadi anggota KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 11 dimana syarat-syaratnya adalah sebagai berikut :
- i. Warga negara Indonesia
  - ii. Pada saat pendaftaran usia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU atau pernah menjadi anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota atau pernah menjadi anggota KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota;
  - iii. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
  - iv. Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
  - v. Memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara Pemilu;
  - vi. Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU dan KPU Provinsi dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;

- vii. Berdomisili di wilayah Republik Indonesia untuk anggota KPU, di wilayah provinsi yang bersangkutan untuk anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- viii. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
- ix. Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;
- x. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- xi. Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;
- xii. Bersedia bekerja penuh waktu; dan
- xiii. Bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.

## 9. Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota KPU

### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

- i. Pengangkatan Anggota KPU dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 19, yaitu:



- a) Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditetapkan sebagai anggota KPU.
  - b) Calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi .
  - c) Calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.
  - d) Calon anggota KPU yang diusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , ayat (2), dan ayat (3) sebanyak 2 (dua) kali jumlah anggota yang diperlukan.
  - e) Penetapan keanggotaan KPU dilakukan oleh:
    - 1) Presiden untuk KPU;
    - 2) KPU untuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
  - f) Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota adalah 5 (lima) tahun sejak pengucapan sumpah/janji.
- ii. Pemberhentian Anggota KPU dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 20, yaitu:
- a) Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu karena:
    - 1) Meninggal dunia;
    - 2) Mengundurkan diri;

- 3) Melanggar sumpah/janji;
  - 4) Melanggar kode etik; atau
  - 5) Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.
- b) Pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:
- 1) Anggota KPU dilakukan oleh Presiden atas persetujuan dan/atau usul DPR;
  - 2) Anggota KPU Provinsi dilakukan oleh KPU;
  - 3) Anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh KPU.
  - 4) Penggantian antarwaktu anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 19.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007
- i. Pengangkatan Anggota KPU dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 12, yaitu:
    - a) Presiden membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU.
    - b) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membentuk Presiden untuk menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
    - c) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsure akademisi, professional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak

menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir.

- d) Anggota Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berpendidikan paling rendah S-1 dan berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun.
  - e) Anggota Tim Seleksi dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU.
  - f) Komposisi Tim Seleksi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota.
  - g) Pembentukan Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya keanggotaan KPU.
- ii. Pemberhentian Anggota KPU dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31, yaitu:
- Pasal 29
    - a) Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berhenti antarwaktu karena :
      - 1). Meninggal dunia;
      - 2). Mengundurkan diri; atau
      - 3). Diberhentikan.
    - b) Diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:

- 1). Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
  - 2). Melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik;
  - 3). Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan secara berturut-turut selama 3 (tiga) bulan atau berhalangan tetap.
  - 4). Dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - 5). Dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu.
  - 6). Tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang jelas; atau
  - 7). Melakukan perbuatan yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Pemberhentian anggota yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan ketentuan:

- 1). Anggota KPU oleh Presiden;
  - 2). Anggota KPU Provinsi oleh KPU; dan
  - 3). Anggota KPU Kabupaten/Kota oleh KPU Provinsi.
- d) Penggantian anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan:
- 1). Anggota KPU digantikan oleh calon anggota KPU urutan peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
  - 2). Anggota KPU Provinsi digantikan oleh calon anggota KPU Provinsi urutan peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh KPU; dan
  - 3). Anggota KPU Kabupaten/Kota digantikan oleh calon anggota KPU Kabupaten/Kota urutan peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh KPU Provinsi.
- Pasal 30
    - i. Pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf g didahului dengan verifikasi oleh Dewan Kehormatan atas rekomendasi Bawaslu atau pengaduan masyarakat dengan identitas yang jelas.

- ii. Dalam proses pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota harus diberi kesempatan untuk membela diri dihadapan Dewan Kehormatan.
  - iii. Dalam hal rapat pleno KPU memutuskan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan rekomendasi Dewan Kehormatan, anggota yang bersangkutan diberhentikan sementara sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sampai dengan diterbitkannya keputusan pemberhentian.
  - iv. Tata cara pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembelaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dan pengambilan keputusan pada ayat (3) oleh Dewan Kehormatan diatur lebih lanjut dengan Peraturan KPU.
  - v. Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus dibentuk paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak anggota KPU dilantik.
- Pasal 31
    - i. Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diberhentikan sementara karena :
      - a). Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
      - b). Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana Pemilu; dan

- c). Memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (3)
- ii. Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan terbukti bersalah karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota yang bersangkutan diberhentikan sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota.
- iii. Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota yang bersangkutan harus diaktifkan kembali.
- iv. Dalam hal surat keputusan pengaktifan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterbitkan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari, dengan sendirinya anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan aktif kembali.
- v. Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang dinyatakan tidak terbukti bersalah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4), dilakukan

rehabilitasi nama anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

- vi. Pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling lama 60 (enam puluh) hari kerja dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.
- vii. Dalam hal perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (8) telah berakhir dan tanpa pemberhentian tetap, yang bersangkutan dinyatakan dengan Undang-Undang ini aktif kembali.

#### 10. Sumpah/Janji

##### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Sumpah/Janji dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 diatur pada Pasal 24, yaitu:

- i. Sebelum menjalankan tugas, anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN mengucapkan sumpah/janji.

- ii. Sumpah/janji anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN adalah sebagai berikut:

Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota KPU/ KPU Provinsi/KPU

Kabupaten/Kota/PPK/PPS/PPLN/KPPS/KPPSLN dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya;



Bahwa saya akan menyelenggarakan Pemilihan Umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan kewajiban tidak akan tunduk pada tekanan dan pengaruh apa pun dari pihak mana pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan kewenangan, akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilihan Umum, tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Sumpah/Janji antara anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dengan anggota PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN dipisahkan secara tersendiri pengucapannya, yaitu:

- i. Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, diatur dalam pasal 28, yaitu:
  - a). Sebelum menjalankan tugas, anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota mengucapkan sumpah/janji.
  - b). Sumpah/janji anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut

“Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota KPU/ KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan wewenang akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pemilu Presiden dan Wakil Presiden/Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan”

ii. Anggota PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, diatur dalam pasal 56, yaitu:

a). Sebelum menjalankan tugas, Anggota PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN mengucapkan sumpah/janji.

b). Sumpah/Janji Anggota PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota PPK/PPS/PPLN/KPPS/KPPSLN dengan sebaik-baiknya

sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan wewenang akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pemilu Presiden dan Wakil Presiden/Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan”

#### 11. Pertanggungjawaban KPU

##### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Pertanggungjawaban KPU di dalam Undang-Undang ini tidak disebutkan atau dijelaskan, didalam Undang-Undang ini hanya dijelaskan bahwa KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan Pemilu, hal ini dijelaskan atau disebutkan pada Pasal 15 ayat (2) yaitu KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan Pemilu.

##### b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Pertanggungjawaban KPU di dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 39, yaitu:

##### i. Dalam menjalankan tugasnya, KPU :

- a). Dalam hal keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - b). dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.
- ii. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara periodik dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - iii. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditembuskan kepada Bawaslu.

## 12. Kode Etik dan Dewan Kehormatan

### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

- i. Kode Etik didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ini diatur dalam Pasal 21, yaitu:

Untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas, KPU menyusun kode etik yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh KPU.
- ii. Sedangkan Dewan Kehormatan didalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 22, yaitu:
  - a). Untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat ad hoc.

- b). Keanggotaan Dewan Kehormatan KPU sebanyak 3 (tiga) orang terdiri atas seorang ketua dan anggota-anggota yang dipilih dari dan oleh anggota KPU.
  - c). Dewan Kehormatan KPU merekomendasikan tindak lanjut hasil pemeriksaannya kepada KPU.
  - d). Mekanisme kerja Dewan Kehormatan KPU ditetapkan oleh KPU.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007
- i. Kode Etik didalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 110, yaitu:
    - a). KPU dan Bawaslu secara bersama-sama menyusun dan menyetujui satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.
    - b). Dalam hal penyusunan kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KPU dan Bawaslu dapat mengikutsertakan pihak lain.
    - c). Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

- d). Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan KPU paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak Bawaslu terbentuk.
- ii. Sedangkan Dewan Kehormatan didalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 111, yaitu:
    - a). Untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc*.
    - b). Pembentukan Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan KPU.
    - c). Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dariluar anggota KPU.
    - d). Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.
    - e). Ketua Dewan Kehormatan KPU dipilih dari dan oleh anggota Dewan Kehormatan.
    - f). Ketua Dewan Kehormatan KPU tidak boleh dirangkap oleh Ketua KPU.
    - g). Berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi.

- h). Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) bersifat mengikat.
- i). KPU wajib melaksanakan rekomendasi Dewan Kehormatan KPU.

### 13. Keuangan

#### a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Keuangan KPU bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, hal ini dijelaskan dalam Pasal 23

#### b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Sedangkan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengenai Keuangan KPU diatur dalam Pasal 114, Pasal 115, dan Pasal 116 yaitu:

##### i. Pasal 114

- a.). Anggaran belanja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Sekretariat Jenderal KPU Kabupaten/Kota serta Sekretariat Bawaslu bersumber dari APBN.

- b). Pendanaan penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden wajib dianggarkan dalam APBN.

- c). Sekretaris Jenderal KPU mengoordinasikan pendanaan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilaksanakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN.

- d). Kepala Sekretariat Bawaslu mengoordinasikan anggaran belanja Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.
- e). Pendanaan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib dianggarkan dalam APBD.

ii. Pasal 115

Anggaran penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu.

iii. Pasal 116

Kedudukan keuangan anggota KPU, Bawaslu, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, diatur dalam Peraturan Presiden.

14. Kesekretariatan

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Kesekretariatan didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 diatur dalam Pasal 27, yaitu:

- i. Sekretariat jenderal KPU dipimpin oleh sekretaris jenderal dan dibantu oleh wakil sekretaris jenderal



- ii. Sekretaris jenderal dan wakil sekretaris jenderal adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Presiden.
  - iii. Sekretaris jenderal dan wakil sekretaris jenderal dipilih oleh KPU dari masing-masing 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh pemerintah dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Presiden.
  - iv. Pegawai sekretariat jenderal diisi oleh pegawai negeri sipil.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Kesekretariatan didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diatur dalam :

- i. Pasal 57
  - a). Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal.
  - b). Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal KPU adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
  - c). Calon Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diusulkan oleh KPU masing-masing sebanyak 3 (tiga) orang kepada Presiden.
  - d). Dalam pengusulan calon Skretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (3), KPU harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah.
  - e). Calon Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) masing-masing dipilih satu orang dan ditetapkan dengan keputusan Presiden.
  - f). Sekretaris Jenderal KPU bertanggung jawab kepada KPU.

- g). Pegawai Sekretariat Jenderal adalah pegawai negeri sipil dan tenaga profesional lain yang diperlukan.
- h). Sekretaris Jenderal dapat mengangkat pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan atas persetujuan KPU.
- i). Pakar/ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (8) berada di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal KPU.

ii. Pasal 58

- a). Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris.
- b). Sekretaris KPU Provinsi adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- c). Calon sekretaris KPU Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang kepada gubernur.
- d). Dalam pengusulan calon sekretaris KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), KPU Provinsi harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan gubernur.
- e). Calon sekretaris KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dipilih (1) satu orang dan ditetapkan oleh gubernur.
- f). Sekretaris KPU Provinsi bertanggung jawab kepada KPU Provinsi.
- g). Pegawai Sekretariat adalah pegawai negeri sipil dan tenaga profesional lain yang diperlukan.

iii. Pasal 59

- a). Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang sekretaris.

- b). Sekretaris KPU Kabupaten/Kota adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
- c). Calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang kepada bupati/walikota.
- d). Pengusulan calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3), KPU Kabupaten/Kota harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan bupati/walikota.
- e). Calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dipilih (1) satu orang dan ditetapkan oleh bupati/walikota.
- f). Sekretaris KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Kabupaten/Kota
- g). Pegawai Sekretariat adalah pegawai negeri sipil dan tenaga professional lain yang diperlukan.

iv. Pasal 60

- a). Sekretariat Jenderal KPU terdiri atas paling banyak 7 (tujuh) biro; biro terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian dan setiap bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
- b). Sekretariat KPU Provinsi terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian dan setiap bagian terdiri atas 2 (dua) subbagian.
- c). Sekretariat KPU Kabupaten/Kota paling banyak terdiri atas 4 (empat) subbagian.

d). Jumlah pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan KPU dengan mempertimbangkan beban kerja, proporsi jumlah penduduk, kondisi geografis, dan luas wilayah.

v. Pasal 61

Eselonisasi jabatan struktural Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, dan sekretaris KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- a) Sekretaris Jenderal KPU adalah jabatan struktural eselon Ia.
- b) Wakil Sekretaris Jenderal KPU adalah jabatan struktural eselon Ib.
- c) Sekretaris KPU Provinsi adalah jabatan struktural eselon IIa.
- d) Sekretaris KPU Kabupaten/Kota adalah jabatan struktural eselon IIIa.

vi. Pasal 62

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

vii. Pasal 63

Struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat Kabupaten/Kota ditetapkan dengan peraturan KPU setelah berkonsultasi dengan menteri yang bertanggung jawab di

bidang pendayagunaan aparatur negara dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

viii. Pasal 64

Susunan organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota ditetapkan dengan peraturan KPU.

ix. Pasal 65

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

x. Pasal 66

Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota masing-masing melayani KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota.

xi. Pasal 67

a) Sekretariat Jenderal KPU bertugas:

- 1) Membantu penyusunan program dan anggaran KPU;
- 2) Memberikan dukungan teknis administratif;
- 3) Membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan Pemilu;
- 4) Membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU;

- 5) Memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu;
  - 6) Membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan
  - 7) Membantu pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b) Sekretariat Jenderal KPU berwenang:
- 1) Mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU;
  - 2) Mengadakan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - 3) Mengangkat tenaga pakar/ahli berdasarkan kebutuhan atas persetujuan KPU; dan
  - 4) Memberikan layanan administrasi, ketatausahaan, dan kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c) Sekretariat Jenderal berkewajiban:
- 1) Menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan;
  - 2) Memelihara arsip-arsip dan dokumen Pemilu; dan
  - 3) Mengelola barang inventaris KPU.

- 4) Sekretariat Jenderal KPU bertanggung jawab dalam hal administrasi keuangan serta pengadaan barang dan jasa berdasarkan peraturan perundang-undangan

### **Analisa Data**

Didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terdapat pembatasan anggota KPU dimana anggota KPU Pusat sebanyak 7 (tujuh) orang, Propivinsi sebanyak 5 (lima) orang dan anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang, sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimana anggota KPU sebanyak-banyaknya 11 (sebelas) orang, anggota KPU Provinsi 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) orang.

Kewenangan KPU di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu tampak secara jelas bahwa kewenangan KPU lebih luas diatur dalam Undang-Undang ini daripada Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu ini menjelaskan bahwa antara KPU Provinsi dan KPU Daerah mempunyai hubungan hierarkis dari KPU Pusat.

Diantara kedua Undang-Undang ini yaitu antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 karena dalam hal Penyelenggara Pemilu diatur secara jelas dan lengkap dalam Undang-Undang ini daripada Undang-Undang sebelumnya.

### **C. Demokratisasi Dalam Penyelenggaraan Pemilu**

Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta memilih Presiden dan wakil Presiden. Pemilihan Umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan azas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai inti dalam kehidupan bernegara. Proses kedaulatan yang diawali dengan Pemilihan Umum, dimaksudkan untuk menetapkan azas legalitas, azas legitimasi dan azas kredibilitas bagi suatu pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyatlah yang akan melahirkan pemerintah yang merakyat. Pemerintah yang berdasarkan azas kerakyatan juga mengandung arti kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintah. Untuk ini penalaran masyarakat yang tinggi sangat diperlukan guna memperjuangkan



aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga diharapkan dapat menempatkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi maupun golongan.

Berlangsungnya penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berkualitas yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi negara hukum, memberikan jaminan terbentuknya sebuah sistem ketatanegaraan yang baik. Pemilihan Umum adalah salah satu kriteria dari demokrasi yang merupakan perwujudan nyata keikutsertaan warga negara dalam kehidupan kenegaraan. Oleh karena itu, Pemilihan Umum sering dijadikan ukuran untuk menilai sampai sejauh mana tingkat demokrasi dalam suatu negara.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum ini, dibentuklah suatu lembaga khusus menangani tentang Pemilihan Umum, yaitu suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum yang dibentuk untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum dibebani semacam pesan dari situasi zaman, dimana situasi ini menghendaki Komisi Pemilihan Umum yang mandiri, non partisipasi atau tidak memihak, transparan dan professional.

Fungsi dan peranan Komisi Pemilihan Umum sangat penting dalam kehidupan bernegara, karena penyelenggaraan negara terpilih melalui hasil kerja Komisi Pemilihan Umum dengan menyelenggarakan Pemilihan Umum. Posisi dan peranan Komisi Pemilihan Umum mencerminkan kebutuhan kehidupan berdemokrasi, baik dewasa ini dan masa yang akan datang. Komisi Pemilihan Umum memiliki kedudukan strategis baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Komisi Pemilihan Umum perlu didukung oleh suatu sekretariat umum Komisi Pemilihan Umum yang professional. Kinerja sekretariat umum Komisi Pemilihan Umum sebagai aparat negara yang mengacu kepada fungsi-fungsi administrasi negara secara luas yang didukung dengan kemampuan manajemen serta profesionalitas personil sumber daya manusianya agar menjadi suatu lembaga yang mandiri dengan kinerja yang professional.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Muatan materi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ada beberapa hal yang sama dan juga ada beberapa hal yang berbeda. Yang sama adalah mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum yaitu Komisi Pemilihan Umum dan juga mengenai sifat Komisi Pemilihan Umum yaitu Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap dan mandiri. Yang berbeda adalah mengenai Asas Penyelenggara Pemilihan Umum, Struktur Organisasi, Kedudukan Komisi Pemilihan Umum, Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum dan Tugas, Wewenang dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum, Syarat Anggota Komisi Pemilihan Umum, Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Komisi Pemilihan Umum, Sumpah atau Janji, Pertanggungjawaban Komisi Pemilihan Umum, Kode Etik dan Dewan Kehormatan, Keuangan, dan yang terakhir adalah Kesekretariatan dimana dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mengatur dengan jelas dan lengkap, sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur dengan jelas

dan lengkap bahkan ada perubahan di beberapa pasal bahkan juga ada terdapat Pasal-pasal yang baru yang tidak ada atau tidak dijelaskan/diatur dalam Undang-Undang 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2. Diantara kedua Undang-Undang ini yaitu antara Undang-Undang 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum karena di dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum lebih jelas dan lebih lengkap pengaturannya daripada Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimana dalam hal ini pengaturan Penyelenggara Pemilihan Umum pengaturannya menjadi satu bagian tidak diatur dengan peraturan tersendiri atau Undang-Undang tersendiri seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ini Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum menjadi lebih mengerti akan hal-hal peranannya sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum.

## B. Saran

Pemilu 2009 bukanlah proyek segelintir elite, tapi proyek besar seluruh rakyat Indonesia. Sudah saatnya pengelolaan seluruh kegiatan dalam Pemilu 2009 didasarkan pada prinsip kemitraan sehingga tidak ada salah satu pihak yang dominan. Karenanya, marilah mengembalikan pemilu pada rakyat agar Pemilu 2009 tidak menjadi langkah mundur bagi pelebagaan demokrasi. Apakah Pemilu 2009 kali ini merupakan *progress* (perubahan ke arah yang lebih maju dan lebih baik) ataukah *regress* (perubahan ke arah kemunduran).

