

BAB II LANDASAN TEORITIS

A. Mekanisme

Mekanisme berasal dari Bahasa Yunani yaitu *mechane* yang memiliki arti *instrument*, mesin pengangkat beban, perangkat, peralatan membuat sesuatu dan dari kata *mechos* yang berarti sarana dan cara menjalankan sesuatu. Kemudian menurut kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu penggunaan mesin, alat-alat dari mesin, hal kerja mesin dan cara kerja suatu organisasi.²⁴

Menurut Galileo, “Mekanisme merupakan semua gejala dapat dijelaskan berdasarkan asas-asas mekanik (mesin). Semua peristiwa adalah hasil dari materi yang bergerak dapat dijelaskan menurut kaidahnya. Aliran ini juga menerangkan semua peristiwa berdasar pada sebab kerja (*efficient cause*), yang dilawankan dengan sebab tujuan (*final cause*). Alam dianggap seperti sebuah mesin yang keseluruhan fungsinya ditentukan secara otomatis oleh bagian-bagiannya.”²⁵

Poerwadarmita mendefinisikan mekanisme adalah seluk beluk atau cara kerja suatu alat (perkakas) dan sebagainya. Secara umum mekanisme adalah mengetahui bagaimana cara menggunakan suatu alat sehingga kita tahu sampai dimana kemampuan suatu alat tersebut bekerja.²⁶

Dari pengertian mekanisme di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa mekanisme merupakan cara untuk mendapatkan sesuatu secara teratur sehingga menghasilkan suatu pola atau bentuk struktur untuk mencapai tujuan yang teratur.

B. Rekrutmen

1. Pengertian Rekrutmen

Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan rekrutmen politik adalah seleksi pemilihan dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk

²⁴Hasil (Def.1) (n.d). Dalam *kamus besar Bahasa Indonesia* (KBBI) Online. Diakses melalui <https://kbbi.web.id/mechanisme>, 21 September 2023.

²⁵R. Marsalina, “*pengertian mekanisme secara umum dan menurut para ahli serta manfaat*”, Skripsi (UIN Raden Patah Palembang), 2017, hlm. 23.

²⁶Powerwadamenta W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), hlm. 75.

melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi rekrutmen sangat penting karena merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan sistem politik akan terancam. Rekrutmen politik merupakan proses dimana partai politik mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik melalui organisasi – organisasi massa dan yang melibatkan golongan tertentu, seperti golongan profesional yang mencakup golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, perempuan dan beberapa golongan lainnya yang berada dalam ruang lingkup kemasyarakatan.²⁷

Menurut Tangkilisan, rekrutmen politik merupakan proses dimana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik melalui organisasi-organisasi massa yang melibatkan golongan- golongan tertentu, seperti golongan buruh, petani, pemuda dan sebagainya. Rekrutmen politik merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintah melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan dan ujian.²⁸

Rekrutmen politik adalah salah satu tugas dan fungsi terpenting partai politik selain fungsi-fungsi pendidikan politik, komunikasi politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, serta fungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara rakyat dan pemerintah. Dapat dikatakan, rekrutmen politik merupakan fungsi strategis partai politik yang tidak hanya menentukan kualitas wakil rakyat dan para pejabat *public* yang diproduksi oleh partai politik melalui pemilihan umum, tetapi juga turut memengaruhi kualitas demokrasi itu sendiri. Begitu pentingnya fungsi rekrutmen politik ini bagi partai politik sehingga fungsi-fungsi partai politik lainnya menjadi kurang bermakna jika partai politik gagal dalam fungsi rekrutmen politik.²⁹

²⁷ Ramlan Surbakti. 2007. *Memahami Ilmu Politik*, Cet.6. (Jakarta : PT. Grasindo).

²⁸ Mardiana, M. “Politisasi Perekrutan Anggota Badan Penyelenggara Pemilu Ad Hoc: Studi Kasus di Kabupaten Tanjung Jabung Timur”, Jambi. In *Politika: Jurnal Ilmu Politik* (Vol. 11, Issue 1, 2020. pp. 96–114).

²⁹ Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. (Jakarta : Kencana Prenada Media Group), hlm.61.

2. Pola Rekrutmen

Pola merupakan corak, model, system, cara kerja, bentuk (struktur yang tetap dan rencana). Pola rekrutmen adalah konstansi berbagai praktek rekrutmen oleh partai politik. Pada dasarnya setiap partai harus berprinsip untuk terbuka bagi kelompok sosial manapun, namun pada level partikis. Kerap kali sulit dihindari bahwa tiap kecenderungan tipe partai menstrukturkan perbedaan dalam menatap konsep rekrutmen yang dianggap ideal bagi partainya.³⁰

Adapun mekanisme rekrutmen politik partai yang dikemukakan oleh Rush dan Althoff adalah, proses pengrekrutan politik memiliki dua sifat yaitu:

- 1) sifat tertutup adalah suatu sistem pengrekrutan administratif yang didasarkan atas *patronase*.
- 2) sifat terbuka adalah sistem yang berdasarkan pada ujian- ujian terbuka.³¹

Sistem rekrutmen politik menurut Rush dan Althoff dibagi menjadi dua cara. Pertama rekrutmen terbuka, yakni dengan menyediakan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga Negara untuk ikut bersaing dalam proses penyeleksian. Dasar penilaian dilaksanakan melalui proses dengan syarat-syarat yang telah ditentukan melalui pertimbangan-pertimbangan yang objektif rasional. Dimana setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi. Kedua, rekrutmen tertutup yaitu adanya kesempatan untuk masuk menduduki jabatan politik tidaklah sama setiap warga negara artinya hanya individu-individu tertentu yang dapat menduduki jabatan politik.³²

Menurut Syamsudin, proses rekrutmen politik dibagi menjadi dua pola yaitu:³³

- 1) Rekrutmen terbuka, yaitu dengan menyediakan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara untuk ikut bersaing dalam proses penyeleksian. Dasar

³⁰Iqbal, M. "Integritas Penyelenggara Pemilu Adhoc, Praktik Electoral Fraud Oleh Panitia Pemilihan Di Provinsi Sumatera Utara. Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia, 1(2), 2020. 1–22.

³¹Michael Rush, Phillip Althoff. 2007. *Pengantar Sosiologi Politik*, terj. Kartini Kartono (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm. 247.

³²Tangkilisan, HeselNogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI). Hlm. 188

³³Ibid., hlm. 190

penilaian dilaksanakan melalui proses dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, melalui pertimbangan-pertimbangan yang objektif rasional, di mana setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan baik jabatan politik maupun administrasi atau pemerintahan.

- 2) Rekrutmen tertutup, yaitu adanya kesempatan untuk masuk dan dapat menduduki posisi politik tidaklah sama bagi setiap warga Negara, artinya hanya individu-individu tertentu yang dapat direkrut untuk menempati posisi dalam politik maupun pemerintah. Dalam sistem yang tertutup ini orang yang mendapatkan posisi elite melalui cara-cara yang tidak rasional seperti pertemanan, pertalian keluarga dan lain-lain.

Adapun beberapa pertimbangan dalam proses rekrutmen politik adalah sebagai berikut:

- a) *Partisan*, yaitu merupakan pendukung yang kuat, loyalitas yang tinggi sehingga bisa direkrut untuk menduduki jabatan strategis.
- b) *Compartmentalization*, merupakan proses rekrutmen yang didasarkan pada latar belakang pendidikan dan pengalaman organisasi atau kegiatan sosial politik seseorang.
- c) *Immediate survival*, yaitu proses rekrutmen yang dilakukan oleh otoritas pemimpin partai tanpa memperhatikan kemampuan orang-orang yang akan direkrut.
- d) *Civil service reform*, merupakan proses rekrutmen berdasarkan kemampuan dan loyalitas seorang calon sehingga bisa mendapatkan kedudukan lebih penting atau lebih tinggi.

C. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)

Adapun Panitia Pemilihan Kecamatan terbentuk dengan adanya badan *ad hoc*, yang dimaksud dengan badan *ad hoc* adalah sebuah istilah dari bahasa latin yang populer dipakai dalam bidang keorganisasian atau penelitian. Istilah ini memiliki arti “dibentuk atau dimaksud untuk salah satu tujuan saja” atau suatu yang di improvisasi.

Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015³⁴ “Panitia Pemilihan Kecamatan, selanjutnya disebut PPK adalah panitia yang dibentuk oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan pemilihan di tingkat Kecamatan atau nama lain”.

PPK adalah satu aktor penting dalam pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. PPK harus memastikan bahwa Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) memahami dengan baik dan benar tata cara pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, serta memastikan PPS dan PPDP bekerja mengikuti peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam melaksanakan tugasnya, PPK harus berkoordinasi dan bekerjasama baik dengan mitra-mitra PPK, antara lain :

1. Panitia Pemungutan Suara (PPS).
2. Pengawas pemilihan tingkat kecamatan.
3. Pemerintah tingkat kecamatan.
4. Tim kampanye pasangan calon tingkat kecamatan.

Dengan adanya panitia pemilihan kecamatan inilah yang bertujuan khusus untuk membantu Sekretariat Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali.

Dengan demikian PPK tunduk dan patuh dengan kode etik penyelenggaraan pemilihan yang tertuang dalam peraturan bersama KPU, BAWASLU dan DKPP Nomor 13,11,1 tahun 2012 pasal 5 yang pada pokoknya berisi :³⁵

1. Asas mandiri
2. Jujur
3. Adil
4. Kepastian hukum tertib
5. Kepentingan umum
6. Keterbukaa

³⁴PKPU Nomor 3 Tahun 2015 Tentang PPK

³⁵Peraturan Bersama KPU, BAWASLU, dan DKPP Nomor 13, 11,1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu

7. Proposionalitas
8. Profesionalitas
9. Akuntabilita
10. Efesiens
11. Efektivitas

Pentingnya kode etik dalam Pemilihan Kepala Daerah tentu saja berpengaruh untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum di Kota Medan, karena pada penerimaan badan ad hoc Panitia Pemilihan Kecamatan orang-orang yang mempunyai asas mandiri, jujur dan adil sangat dibutuhkan untuk kelangsungan perjalanan Pemilihan Umum. Dengan adanya kode etik Panitia Pemilihan Kecamatan maka setiap anggota Panitia Pemilihan Kecamatan harus mematuhi kode etik tersebut.

Untuk menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan yang membantu tugas Komisi Pemilihan Umum Kota Medan mempunyai syarat agar dapat mendaftarkan diri ke KPU Kota Medan. Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017³⁶ pasal 1 syarat untuk menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan adalah sebagai berikut :

1. Sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (5) sebagai berikut :
 - a) Warga Negara Indonesia.
 - b) Berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun.
 - c) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan Cita-Cita Proklamasi 17 Agustus 1945.
 - d) Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur dan adil.
 - e) Tidak menjadi anggota Partai Politik yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah atau paling singkat dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota Partai Politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus Partai Politik yang bersangkutan.
 - f) Berdomisili dalam wilayah kerja PPK, PPS, dan KPPS.
 - g) Mampu secara jasmani, rohani dan bebas dari penyalahgunaan narkoba.

³⁶PKPU Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Tata Kerja PPK

- h) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
 - i) 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.
 - j) Tidak pernah diberikan sanksi pemberhentian tetap oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota atau DKPP.
 - k) Belum pernah menjabat 2 (dua) kali sebagai anggota PPK, PPS, dan KPPS.
2. Dalam hal persyaratan usia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, bagi KPPS tidak dipenuhi di wilayah/lokasi TPS yang bersangkutan, anggota KPPS dapat diambil dari desa terdekat.
 3. Dalam hal persyaratan pendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h bagi KPPS tidak dipenuhi maka dapat diisi oleh orang mempunyai kemampuan dan kecakapan dalam membaca, menulis dan berhitung dibuktikan dengan surat pernyataan. Penghitungan 2 (dua) kali masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k yaitu telah menjabat sebagai anggota PPK, PPS dan KPPS selama 2 (dua) kali periode penyelenggaraan pemilu dan pemilihan dalam tingkat yang sama.
 4. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k tidak dapat dipenuhi, KPU/KIP Kabupaten/Kota dapat bekerjasama dengan lembaga pendidikan atau tenaga pendidikan untuk memperoleh anggota PPK, PPS dan KPPS yang memenuhi persyaratan.

Berdasarkan syarat untuk menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan seperti yang tertera diatas, maka bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi untuk menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan dapat memenuhi syarat yang telah ditetapkan tersebut untuk memenuhi peraturan Komisi Pemilihan Umum Kota Medan.

Dengan demikian anggota Panitia Pemilihan Kecamatan mempunyai tugas dan wewenang dalam melaksanakan tugasnya untuk menjalankan amanat yang diberikan oleh KPU, menurut UU Nomor 3 Tahun 2015 bagian ke empat pasal 9, disebutkan Tugas, Wewenang Dan Kewajiban Panitia Pemilihan Kecamatan meliputi :

- a) Membantu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar Pemilih Sementara (DPS), dan Daftar Pemilih Tetap
- b) Membantu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemilihan.
- c) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan di tingkat kecamatan yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- d) Menerima dan menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Kabupaten/Kota.
- e) Menerima dan menyerahkan laporan daftar pemilihan kepada KPU/KIP. Mengumpulkan hasil penghitungan suara di TPS dari seluruh PPS di wilayah kerjanya.
- f) Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada huruf e dalam rapat yang dihadiri oleh saksi Peserta Pemilihan dan Panwas Kecamatan.
- g) Mengumumkan hasil rekapitulasi sebagaimana dimaksud pada huruf f
- h) Menyerahkan hasil rekapitulasi suara sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada seluruh peserta pemilihan.
- i) Membuat berita acara rakapitulasi penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, panwas kecamatan, dan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- j) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwas Kecamatan.
- k) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan di wilayah kerjanya.
- l) Melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan pasangan calon perseorangan.
- m) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Panitia Pemilihan Kecamatan kepada masyarakat.

- n) Melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan peraturan perundang-undangan dan/atau oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Didalam sistem penerimaan badan ad hoc Panitia Pemilihan Kecamatan tugas seorang ketua Panitia Pemilihan Kecamatan berbeda dengan anggotanya, dikarenakan ketua Panitia Pemilihan Kecamatan yang bertugas sebagai acuan dari anggotanya. Adapun tugas ketua Panitia Pemilihan Kecamatan adalah :

1. Tugas ketua :
 - a) Memimpin kegiatan Panitia Pemilihan Kecamatan.
 - b) Mengundang anggota untuk mengadakan rapat Panitia Pemilihan Kecamatan.
 - c) Mengawasi kegiatan PPS.
 - d) Mengadakan koordinasi dengan pihak yang dipandang perlu untuk kelancaran pelaksanaan tugas.
 - e) Menandatangani laporan kegiatan rekapitulasi hasil penghitungan suara sementara secara berkala, dengan manual, dan/atau elektronik.
 - f) Menandatangani berita acara dan sertifikat rekapitulasi penghitungan suara bersama-sama paling kurang 2 (dua) orang anggota Panitia Pemilihan Kecamatan, dan dapat ditandatangani oleh saksi yang memiliki surat mandat yang ditandatangani oleh pasangan calon.
 - g) Menyerahkan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada 1 (satu) orang saksi pasangan calon.
 - h) Melaksanakan kegiatan lain yang dipandang perlu untuk kelancaran penyelenggaraan pemilihan sesuai dengan kebijakan yang ditentukan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota.
2. Apabila ketua Panitia Pemilihan Kecamatan berhalangan, tugasnya dapat dilaksanakan oleh salah seorang anggota Panitia Pemilihan Kecamatan atas dasar kesepakatan antar anggota. Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan mempunyai tugas yang harus dilaksanakan seperti halnya dengan ketua Panitia Pemilihan Kecamatan. Adapun tugas anggota Panitia Pemilihan Kecamatan dalam Pemilihan Kepala Daerah yaitu :
 - a) Membantu ketua Panitia Pemilihan Kecamatan dalam melaksanakan tugas.

- b) Melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- c) Memberikan pendapat dan saran kepada ketua Panitia Pemilihan Kecamatan sebagai bahan pertimbangan.
- d) Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Panitia Pemilihan Kecamatan bertanggung jawab kepada ketua Panitia Pemilihan Kecamatan.

D. Penyelenggara Pemilu

Peran penyelenggara pemilu sangat penting dalam pelaksanaan Pemilu. Dinamika penyelenggara pemilu telah bergulir mulai dari Pemilu 1955 hingga saat ini. Awal pelaksanaan Pemilu hingga masa Orde Baru, penyelenggaranya tidak dapat terlepas dari partai politik dan pemerintah. Tetapi setelah memasuki gerbang Reformasi penyelenggara pemilu dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat independen diluar dari pengaruh partai politik dan pemerintah.³⁷

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

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut perlu adanya penyelenggara pemilihan umum yang professional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam rangka menyelenggarakan serta mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diperlukan adanya suatu lembaga agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang- undangan. Penyelenggara pemilu sendiri dibentuk dengan tujuan untuk:³⁸

- a) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis
- b) mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas

³⁷Rambe Kamarul Zaman. 2016. Perjalanan Panjang Pilkada Serentak, (Jakarta : Expose).

³⁸Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu.

- c) menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu
- d) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengarahannya pemilu
- e) mewurujutkan pemilu yang efektif dan efisien.

Lembaga penyelenggara pemilu telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, dikatakan dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat disampaikan beberapa hal.³⁹ Pertama, bahwa penyelenggaraan pemilu mencakup kewenangan yang luas sebagaimana fungsi manajemen moderen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang bersifat internal-vertikal dan melekat. Kedua, bahwa *terminologi* “suatu komisi pemilihan umum” yang ditulis dengan huruf kecil menunjuk pada suatu fungsi dan bukan suatu nama lembaga (nomenklatur). Ketiga, bersifat nasional dimaksudkan untuk menegaskan lingkup wilayah tugas dan kewenangannya yang meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keempat, bersifat tetap dimaksudkan untuk menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang bersifat permanen dan bukan bersifat *ad hoc*. Kelima, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah. Namun perlu ditegaskan bahwa bersifat mandiri juga bermakna terbatas dalam hal pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Karena itu kemandirian tersebut mencakup kemandirian kelembagaan, dalam arti bahwa lembaga penyelenggara pemilu bukan merupakan bagian dari suatu lembaga Negara lainnya, dan kemandirian dalam proses penentuan kebijakan/pengambilan keputusan dalam arti bebas intervensi dari pihak manapun.⁴⁰

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam

³⁹UUD 1945 Pasal 22E Ayat (5)

⁴⁰Indra Pahlevi, *Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya*, Politica Vol. 2, No. 1, Juni 2011, Hlm. 56-57.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 memberikan pertimbangan hukumnya yaitu bahwa Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Secara *de facto dan de jure*, Undang-Undang 22 Tahun 2007 telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud meliputi, kesatu, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan kedua, lembaga pengawasan pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/ Kota.⁴¹

Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan penekanan bahwa keberadaan lembaga penyelenggara pemilu memang harus ada dengan tiga komponen utama yaitu KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan. Oleh karena, itu tentu akan menjadi perhatian dalam pengaturan tentang penyelenggara pemilu harus memenuhi tiga unsur tersebut meskipun disadari pengawasan tidak harus bersifat eksternal-horisontal.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah merumuskan keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP dalam satu nafas harmonis sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Ketiga lembaga ini telah diamanatkan undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu menurut fungsi, tugas, dan kewenangannya masing-masing. Setelah adanya perubahan undang-undang penyelenggara Pemilu dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, dinyatakan dalam Pasal 1 Angka (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa: “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

⁴¹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

a. KPU

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggara Pemilihan Umum sejak Pemilu 1971 hingga Pemilu 1997 menjadi tanggung jawab Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Namun, sejak era Reformasi bergulir maka, yang menjadi penanggung jawab penyelenggaraan Pemilu adalah KPU. Komisi Pemilihan Umum yang pertama (1999 – 2001) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang yang terdiri dari unsur pemerintah 5 (lima) orang dan partai politik 48 orang. KPU pertama dilantik oleh Presiden BJ. Habibie.⁴²

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

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

⁴²Sejarah KPU, <http://ppid.kpu.go.id/?download=20160831082552>. Diakses pada 21 September 2023.

dalam melaksanakan pemilu. KPU terdiri atas: (a) KPU; (b) KPU Provinsi; (c) KPU kabupaten/Kota; (d) PPK; (e) PPS; (f) PPLN; (g) KPPS; dan (h) KPPSLN.⁴³

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

b. Bawaslu

Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Panitia pengawas Pemilu baru dikenal dalam Pemilu Tahun 1982 masa Orde Baru Pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk sesuai amanat Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1980 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes- protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga

⁴³Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu.

mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).⁴⁴

Selain adanya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde Lama di tahun 1996 pada akhir bulan Januari, gabungan dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan individu-individu yang menginginkan pelaksanaan pemilihan umum yang lebih bebas dan adil pada tahun 1997 membentuk suatu Komisi Independen Pemantau Pemilu (KIPP), namun sangat disayangkan keberadaan lembaga ini tidak terlalu eksis dikarenakan besarnya kontrol pemerintah pada Orde Lama. KIPP merupakan lembaga yang ikut memantau jalannya pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia.

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

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

⁴⁴Sejarah Pengawas Pemilu, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, Diakses pada 24 September 2023.

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

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Panwaslu TPS. Jumlah anggota Badan Pengawas Pemilu terdiri atas (a) Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang; (b) Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang; (c) Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan (d) Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.⁴⁵

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

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

DK KPU 2008-2011 dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang *balances* karena didominasi oleh penyelenggara Pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif.

Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada

⁴⁵Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu.

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

Oleh karena itu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk pemilu 2014 merupakan kelanjutan dari Dewan Kehormatan yang berasal dari pemilu 2009 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.⁴⁶

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

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

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

⁴⁶Sodikin, *Hukum Pemilu Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Op.Cit, hlm. 83.