

KONSTRUKSI HUKUM LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA DITINJAU DARI TEORI STUFENBAU

Dewi Haryanti

Dosen Fakultas Hukum Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH)

dewi_haryanti28@yahoo.com

Abstract

The organizers of the elections are the institutions that hold elections. While the general election (hereinafter abbreviated as the election) is a means to realize the sovereignty of the people in the government of the Unitary State of the Republic of Indonesia in order to produce a democratic state government based on Pancasila and the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia.

Election organizers are institutions that organize elections consisting of KPU, Bawaslu and DKPP which is a unified function of the election. The juridical basis for the establishment of election organizers is Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the Law on Election Organizer. Furthermore, it is technically regulated through election management regulations such as PKPU, Perbawaslu, and DKPP Regulations. And other more technical provisions set forth in the Decision of the General Election Organizer and the Circulars.

The appropriate legal theory for the establishment of election organizers is Stufenbau Theory which states that the legal system is a tiered system of rules where the lowest legal norms should cling to higher legal norms, and the supreme law should cling to the most legal norms Fundamental (grundnorm). This can be seen from the juridical basis of the formation of election organizers are Pancasila as grundnormnya, the 1945 Constitution of NRI as its constitution, and the Law on election organizers.

Keyword: *Institute of Organizer, General Election, Stufenbau Theory*

Abstrak

Penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum. Sedangkan pemilihan umum (selanjutnya disingkat dengan pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dasar yuridis pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Pancasila, UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu. Sedangkan selanjutnya secara teknis diatur melalui peraturan penyelenggara pemilu seperti PKPU, Perbawaslu, dan Peraturan DKPP. Dan ketentuan lebih teknis lainnya dituangkan dalam Keputusan Penyelenggara Pemilu dan Surat-surat Edaran.

Teori hukum yang sesuai untuk pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Teori Stufenbau yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Hal ini dapat dilihat dari dasar yuridis pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Pancasila sebagai *grundnormnya*, UUD NRI 1945 sebagai konstitusinya, dan UU tentang penyelenggara pemilu.

Kata Kunci: Lembaga Penyelenggara, Pemilihan Umum, Teori Stufenbau

A. Pendahuluan

Teori Stufenbau merupakan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen, norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit tapi abstrak.

Penerapan teori Stufenbau dapat dilihat dalam konstruksi hukum lembaga penyelenggara pemilihan umum di Indonesia dimana sumber hukum pembentuknya yaitu sila ke empat Pancasila sebagai *grundnormnya*, Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat dengan KPU) sebagai peraturan pelaksanaannya. Sedangkan pengaturan secara teknis dituangkan ke dalam Surat Keputusan KPU maupun Surat Edaran KPU.

Penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum. Sedangkan pemilihan umum (selanjutnya disingkat dengan pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Untuk mengkaitkan hubungan teori Stufenbau dengan konstruksi hukum lembaga penyelenggara pemilu dapat dilihat dari pembahasan berikut.

B. Pembahasan

Penggunaan teori Stufenbau dalam karya ilmiah yang penulis buat ini adalah dalam rangka memahami dasar hukum pembentukan lembaga penyelenggara pemilihan umum. Pada prinsipnya banyak teori-teori hukum yang dapat digunakan untuk memahami suatu konsep namun penulis memandang teori yang tepat untuk digunakan adalah teori Stufenbau. Mengapa demikian ?,

karena penulis mengkaji tentang dasar hukum pembentukan lembaga penyelenggara pemilihan umum bukan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum. Dan dilihat dari dasar hukum pembentukan lembaga penyelenggara pemilihan umum di Indonesia adalah dari hukum yang tertinggi sampai terendah.

Untuk selanjutnya sangat diperlukan pemahaman beberapa konsep teori yang berkaitan dengan penulisan karya ilmiah ini secara sistematis agar dapat mudah dipahami dan ditarik suatu kesimpulan.

1. Teori Hukum

Sebelum penulis menyimpulkan pengertian teori hukum maka perlu kiranya dilihat terlebih dahulu memahami makna dari kata “teori” dan “hukum”. Mengenai pemahaman tentang teori dapat dilihat dari pertanyaan yang dikemukakan di dalam buku teori hukum Prof. Dr. H.R. Otje Salman S¹ “Apakah teori itu?” adalah pertanyaan yang wilayah jangkauannya sangat rumit dan berbau filosofis, sama rumitnya dengan pertanyaan, apakah hukum itu ?. Namun demikian istilah teori juga merupakan istilah yang banyak dibincangkan berbagai kalangan ketika menyoal sesuatu, baik dalam ranah (tatanan) ilmu pengetahuan ataupun kehidupan sehari-hari. Penggunaannya apabila dicermati memperlihatkan *trend* tertentu, paling tidak teori selalu dikaitkan dengan sesuatu yang abstrak teoretis, yang pada tataran tertentu menimbulkan keragaman tafsir bahkan antipati serta ejekan didalamnya. Istilah “teori” sering digunakan oleh anak muda atau kalangan lainnya untuk mencela mereka yang selalu berbicara pada tataran abstrak, sulit dipahami, dan tidak pernah berpijak di alam kenyataan/ empirik. Ungkapan yang lazim adalah “*ah itu sih teori*”.

Teori berasal dari bahasa latin yang diambil dari kata “*theoria*” yang berarti “perenungan” *Theoria* diambil dari kata “*thea*” yang dalam Bahasa Yunani yang menyiratkan sesuatu yang disebut dengan “realitas”. Selain itu juga dapat diambil dari

1 H.R. Otje Salman S dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 19.

kata “teater” yang berarti “pertunjukan” atau “tontonan”. Mengenai pengertian teori dapat diambil dari beberapa definisi diantaranya yaitu:

- a. Menurut Soetandyo² dikatakan teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman (ialah alam yang tersimak bersaranakan indera manusia).
- b. Loren Bagus, mengemukakan bahwa beberapa pengertian teori secara lebih luas adalah:³
 - 1). Pemahaman tentang hal-hal dalam hubungannya yang universal dan ideal antara satu sama lain. Berlawanan dengan eksistensi faktual dan/atau praktek;
 - 2). Prinsip abstrak atau umum di dalam tubuh pengetahuan yang menyajikan suatu pandangan yang jelas dan sistematis tentang beberapa materi pokoknya, sebagaimana dalam teori seni dan teori atom;
 - 3). Model atau prinsip umum, abstrak dan ideal yang digunakan untuk menjelaskan gejala-gejala, sebagaimana dalam ‘teori seleksi alam’;
 - 4). Hipotesis, suposisi atau bangun yang dianggap betul dan yang berlandaskan atasnya gejala-gejala dapat diperkirakan dan/atau dijelaskan dan yang darinya dideduksikan pengetahuan lebih lanjut;
 - 5). Dalam filsafat ilmu pengetahuan, teori berpijak pada penemuan fakta-fakta maupun pada hipotesis. Dalam bidang ilmu alam, suatu deskripsi dan penjelasan fakta yang didasarkan atas hukum-hukum dan sebab-sebab niscaya, mengikuti konfirmasi fakta-fakta itu dengan pengalaman dan

2 Soetandyo Wignjosebroto, 2002, *Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta, hlm. 184.

3 Loren Bagus, 1996, *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta, hlm. 1097-1098.

percobaan (eksperimen). Deskripsi ini sifatnya pasti, non-kontradiktoris, dan metamatis (jika mungkin).

Beberapa pemikir yang mencoba membedah hukum selalu berupaya mencantumkan kata “teori” untuk memberikan argumentasi yang meyakinkan, bahwa apa yang dijelaskannya itu adalah memenuhi standar teoritis. Namun demikian patut disayangkan juga, bahwa beberapa diantaranya menulis tentang masalah ini dengan tidak proporsional dan terlalu gegabah, sehingga secara substansial hal itu sedikit mengganggu pemahaman banyak orang tentang makna teori hukum yang sesungguhnya.⁴

Menurut Satjipto Rahardjo,⁵ teori hukum boleh disebut sebagai kelanjutan dari usaha mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.

Bruggink menjelaskan⁶, teori hukum adalah seluruh pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipositifkan.

2. Teori Stufenbau.⁷

Teori ini dikembangkan oleh beberapa pemikir antara lain Merkl, Hans Kelsen dan H.L.A Hart. Pada intinya teori ini dimaksud untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramida mulai dari yang abstrak (idologi negara dan

4 H.R. Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Op. Cit.*, hlm. 45

5 Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditnya Bakti, Bandung, hlm. 253.

6 J.J.H. Bruggink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, dialihbahasakan oleh Arief Sidharta, Citra Aditnya Bakti, Bandung, hlm. 159.

7 <http://newonenext.blogspot.co.id/2013/02/stufenbau-theory.html>, didownload pada hari selasa, 15 Juni 2016, pukul 7.19 wib

UUD) sampai yang konkrit (UU dan peraturan pelaksanaan). Menurut Hans Nawiasy dalam "Teorie von stufenbau des rechtsordnung" ada 4 perjenjangan perundang-undangan :

- a. Norma dasar (*grundnorm*), norma dasar negara dan hukum yang merupakan landasan akhir bagi peraturan yang lebih lanjut.
- b. Aturan-aturan dasar negara atau konstitusi yang menentukan norma-norma yang menjamin berlangsungnya negara dan penjagaan hak-hak anggota masyarakat. Aturan ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi, maka tidak termasuk perundang-undangan.
- c. Undang-undang formal yang di dalamnya telah termasuk sanksi-sanksi dan diberlakukan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar.

3. Konsep Pemilihan Umum

Menurut undang-undang⁸, pemilihan umum, selanjutnya disingkat pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (yang secara empiris disingkat dengan Luberjurdil) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di Indonesia, pemilu untuk pertama kalinya diadakan pada tanggal 29 September 1955 yaitu memilih anggota DPR dan konstituante berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUD 1950) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, yang pelaksanaannya berlangsung sangat demokratis. Dan pemilu yang baru saja dilakukan akhir-akhir ini adalah pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2015 (tepatnya tanggal 9 April 2015 merupakan pemilihan legislatif, dan 9 Juli 2015 pemilu presiden dan wakil presiden). Sementara sekarang ini sedang berlangsung tahapan pelaksanaan pemilihan kepala

8 Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

daerah serentak di beberapa daerah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia.

Secara konstitusional, mengenai pemilu diatur secara eksplisit di dalam UUD NRI 1945 Bab VIIB yaitu :⁹

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada umumnya sistem pemilu dilaksanakan dengan sistem organis dan sistem mekanis¹⁰, dalam sistem organis rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti geneologis (rumah tangga), teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan masyarakat dan sebagainya. Dengan sistem ini masyarakat membentuk sistem perwakilan dengan melihat kepentingan-kepentingan khusus dalam persekutuan hidup yang bisa disebut dewan korporatif.

4. Penyelenggara Pemilihan Umum

Bila kita mengacu pada UUD NRI 1945 maka pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU), namun bila kita lihat dalam undang-undang tentang penyelenggara pemilu¹¹ maka bukan

9 Lihat Pasal 22E UUD NRI 1945

10 Imam Mahdi, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, hlm. 222.

11 Lihat Pasal 1 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

hanya KPU saja yang berperan dalam penyelenggaraan pemilu tapi juga termasuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Pengertian penyelenggara pemilu menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yaitu penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis.¹²

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat kita tarik kesimpulan bahwa yang termasuk penyelenggara pemilu bukan hanya Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja tapi juga termasuk Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan di dalam undang-undang tersebut juga menyebutkan adanya lembaga lain yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945) hanya mencantumkan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum tanpa mencantumkan Badan Pengawas Pemilihan Umum maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Pada prinsipnya penyelenggara pemilu tersebut dapat dianalogikan sebagai lembaga negara. Dalam sistem ketatanegaraan setidaknya terdapat tiga kelompok lembaga negara yaitu¹³: (1) lembaga negara yang ditentukan dalam UUD; (2). Lembaga negara

yang ditentukan dalam UU; (3). Lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.

a. Komisi Pemilihan Umum

1). Apa itu komisi pemilihan umum ?

Komisi Pemilihan Umum¹⁴, selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu.

Mengapa harus independen?¹⁵ jawabannya jelas karena penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak memihak. KPU itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas : (i) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum; (ii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (iii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah; (iv) calon atau anggota DPRD; (v) calon atau Presiden dan Wakil Presiden; (vi) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur; (vii) calon atau Bupati atau Wakil Bupati; (viii) calon Walikota atau Wakil Walikota. Ke delapan pihak yang terdaftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu sehingga KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.

Menurut putusan Mahkamah Konstitusi¹⁶, pemilu harus dilaksanakan secara bebas, jujur, dan adil... karena itu, penyelenggara pemilu tidak dapat diserahkan kepada pemerintah atau parpol, sebab potensi dan rawan dipengaruhi atau dimanfaatkan oleh berbagai kepentingan.

12 Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

13 Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group., hlm. 178.

14 Lihat Pasal 1 angka 6 UU No. 15 tahun 2011

15 Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers., hlm. 427

16 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.81/PUU-IX/2011

2) Jajaran dan Keanggotaan KPU

Jajaran komisi pemilihan umum dan keanggotaannya terdiri dari : (1) Komisi Pemilihan Umum yang beranggotakan 7 (tujuh) orang; (2) KPU Provinsi beranggotakan 5 (lima) orang, yang bertugas melaksanakan pemilu di provinsi; (3) KPU Kabupaten/ Kota beranggotakan 5 (lima) orang, yang bertugas melaksanakan pemilu di kabupaten/ kota; (4) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) beranggotakan 5 (lima) orang, yang bertugas melaksanakan pemilu di kecamatan; (5) Panitia Pemungutan Suara (PPS) beranggotakan 3 (tiga) orang, yang bertugas melaksanakan pemilu di kelurahan/desa; (6) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) beranggotakan 7 (tujuh) orang, yang bertugas melaksanakan pemilu di tempat pemungutan suara.

3). Pertanggungjawaban KPU

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 dan ditembuskan ke Bawaslu. Laporan penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu disampaikan secara periodik dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹⁷.

b. Badan Pengawas Pemilu

1). Apa itu Badan Pengawas Pemilu ?

Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) kabupaten/ kota, Panwaslu kecamatan,

Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN).¹⁸

2) Keanggotaan Bawaslu

Keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, Bawaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang, Panwaslu Kabupaten/ Kota sebanyak 3 (tiga) orang, Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang, dan Jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa atau nama lain/ kelurahan paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang yang disesuaikan dengan kondisi geografis dan sebaran TPS.

3). Pertanggungjawaban Bawaslu

Dalam menjalankan tugasnya, Bawaslu: (a). dalam hal keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (b). dalam hal pengawasan seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan pengawasan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dan ditembuskan ke KPU.

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

1). Apa itu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ?

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara dan dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/

17 Lihat Pasal 37 UU No. 15 tahun 2011

18 Lihat Pasal 69 UU No. 15 Tahun 2011

Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.¹⁹

DKPP merupakan 'edisi penyempurnaan' dari Dewan Kehormatan.²⁰ Semula dewan kehormatan bersifat ad hoc. Eksistensinya bergantung ada tidaknya kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Ada kasus, ada dewan kehormatan. Tak ada kasus, dewan kehormatan raib. Eksistensi dewan kehormatan dipermanenkan lewat UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang merupakan perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007. Namanya pun diganti menjadi DKPP.

2) Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Keanggotaan DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari: (a). 1 (satu) orang unsur KPU; (b). 1 (satu) orang unsur Bawaslu; (c). 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR; (d). 1 (satu) orang utusan Pemerintah; (e). 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

5. Dasar Yuridis Pembentukan Penyelenggara Pemilihan Umum

Dasar hukum pembentukan penyelenggara pemilu adalah Pancasila sebagai *grundnorm*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (konstitusi negara Republik Indonesia), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Dan untuk pengaturan secara teknis diatur dengan peraturan penyelenggara pemilu seperti Peraturan KPU (PKPU), Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) dan Peraturan DKPP.

a. Pancasila sebagai *grundnorm*

Pancasila dalam pengertian asas negara sering disebut dasar falsafah negara (*Philosophische Grondslag*), ideologi negara (*staattidee*).²¹ Dalam hal ini, Pancasila digunakan sebagai dasar mengatur pemerintahan negara. Atau dengan kata lain Pancasila digunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.

Adapun sila Pancasila yang berkaitan dengan pemilihan umum adalah sila ke empat Pancasila yang mengandung asas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat menghendaki agar setiap tindakan dari pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat yang pada akhirnya semua tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya. Asas kedaulatan rakyat ini semakin memperoleh ruhnya, dalam era reformasi dengan dilaksanakan pemilu secara langsung.

b. UUD NRI 1945

UUD NRI 1945 merupakan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pengaturan mengenai pemilihan umum dapat dilihat dalam Pasal 22E yaitu :

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

19 Lihat Pasal 109 UU No. 15 tahun 2011

20 Harun Husein, 2014, *Pemilu Indonesia : Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta Selatan, Perludem., hlm.607

21 Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara.*, Op. Cit. hlm.78.

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

c. Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilu

Terkait dengan penyelenggara pemilu diatur dengan undang-undang tersendiri. Undang-undang yang mengatur tentang penyelenggara pemilu adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

d. Peraturan Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana disebutkan di dalam undang-undang penyelenggara pemilu maka pengaturan lebih lanjut diatur dengan peraturan penyelenggara pemilu (tidak dengan peraturan pemerintah) diantaranya yaitu seperti Peraturan KPU (PKPU), Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) dan Peraturan DKPP. Artinya penyelenggara pemilu di pusat (tingkat nasional) memiliki kewenangan sebagai regulator (pembuat kebijakan dalam bentuk peraturan). Sedangkan peraturan yang lebih teknis dituangkan ke dalam keputusan penyelenggara pemilu ataupun dalam surat-surat edaran penyelenggara pemilu.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan diantaranya yaitu:

1. Penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.
2. Dasar yuridis pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Pancasila, UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu. Sedangkan selanjutnya secara teknis diatur melalui peraturan penyelenggara pemilu seperti PKPU, Perbawaslu, dan Peraturan DKPP. Dan ketentuan lebih teknis lainnya dituangkan dalam Keputusan Penyelenggara Pemilu dan Surat-surat Edaran.
3. Teori hukum yang sesuai untuk pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Teori Stufenbau yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Hal ini dapat dilihat dari dasar yuridis pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah Pancasila sebagai *grundnormnya*, UUD NRI 1945 sebagai konstitusinya, dan UU tentang penyelenggara pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Asshiddiqie Jimly, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers
- Bagus Loren, 1996, *Kamus Filsafat*, Jakarta, Gramedia
- Bruggink J.J.H., 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, dialihbahasakan oleh Arief Sidharta, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Husein Harun, 2014, *Pemilu Indonesia : Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta Selatan, Perludem
- Mahdi Imam, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Teras.
- Rahardjo Satjipto, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditnya Bakti
- Salman S H.R. Otje dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, PT. Refika Aditama

Tutik Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
Wignjosebroto Soetandyo, 2002, *Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, ELSAM-HUMA

Referensi lainnya :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
<http://newonenext.blogspot.co.id/2013/02/stufenbau-theory.html>, didownload pada hari selasa, 14 Juni 2016, pukul 7.19 wib