© HAK CIPTA MILIK UNIVERSITAS ANDALAS

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
   a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
   b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

# MEKANISME CHECKS AND BALANCES ANTARA PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PENGISIAN ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM

**SKRIPSI**

**AYU GUSTI ARNI**
**06140 035**

**FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS ANDALAS**
**PADANG 2010**

# MEKANISME CHECKS AND BALANCES ANTARA PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PENGISIAN ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM

**(AYU GUSTI ARNI, 06140035, Fakultas Hukum UNAND Tahun 2010, 83 hlm)**

## ABSTRAK

Salah satu tujuan utama perubahan UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan *(checks and balances)* antar lembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja, karena jika terjadi penumpukan kekuasaan pada satu intitusi negara, maka kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin dapat diwujudkan. Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 dipandang tidak mengatur secara memadai hubungan antar lembaga-lembaga negara sehingga mekanisme *checks and balances* antar lembaga–lembaga negara tersebut tidak tercipta. Mekanisme *checks and balances* ini diperlukan dalam proses pengisian pejabat negara. Istilah mengenai pejabat negara terdapat dalam Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Kolusi, Korupsi Dan Nepotisme. Proses pengisian pejabat negara itu sendiri terkait dengan fungsi pengawasan DPR dimana DPR memiliki peran sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam hal pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik. Dalam penulisan ini proses pengisian pejabat negara yang penulis bahas adalah proses pengisian anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Adapun yang dijadikan rumusan masalah dalam penulisan ini adalah Kekuasaan Presiden dan DPR dalam Proses Pengisian Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Hubungan antara Presiden dan DPR dalam Proses Pengisian Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan kendala dalam proses pengisian Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsipil hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang *(statute approach)*, dan pendekatan historis *(historical approach)*. Dari hasil penelitian didapat kesimpulan yakni Proses Pengisian anggota KPU dilakukan dengan cara Presiden membentuk Panitia Tim Seleksi calon anggota KPU yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti *fit and proper test*. Proses pengisian anggota KPU ini tidak terlepas dari mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Dalam Proses pengisian Anggota KPU tersebut terdapat kendala dalam proses pengisian anggota KPU seperti kurang memadainya aturan-aturan yang mengatur proses pengisian anggota KPU, dan kurang profesional dan kompetennya panitia seleksi itu sendiri dalam melaksanakan tugasnya menyeleksi calon anggota KPU.

# KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini, yang mana merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sripsi berjudul " **MEKANISME CHECKS AND BALANCES ANTARA PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES PENGISIAN ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM.**

Dalam penulisan skripsi ini banyak sekali bantuan, bimbingan dan petunjuk yang penulis terima dari berbagai pihak. Untuk itu izinkanlah penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua tercinta, Muzahar (Papa) dan Adriana (Mama), yang tak pernah berhenti memberikan doa dan kasih sayangnya. Penulis juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada semua pihak-pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian skripsi ini:

1. Bapak Prof. Dr. H. Elwi Danil, SH, MH selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
2. Bapak Yoserwan, SH, MH, LLM selaku Pembantu Dekan I, Bapak H. Ilhamdi Taufik, SH selaku Pembantu Dekan II, dan Bapak Rembrandt, SH, M.Pd selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

3. Ibuk Yunita Sofyan, SH, MH selaku Ketua Program Hukum Tata Negara dan Bapak Dian Bakti Setiawan, SH, MH selaku sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
4. Bapak Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA selaku pembimbing I dan Bapak Charles Simabura, SH, MH selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penyelesaian skripsi ini bagi penulis.
5. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH, MH dan Bapak Andi Nova SH, MH selaku Anggota Tim Penguji.
6. Semua Bapak dan Ibuk staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang yang telah mendidik dan membimbing penulis selama menjadi mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
7. Segenap Karyawan dan Karyawati Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
8. Segenap staf dan pegawai pada Sekretariat Jendral dan Hubungan Masyarakat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
9. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Andalas padang angkatan 2006 khususnya lokal 1.1

Dalam penulisan skripsi ini penulis berusaha dengan kemampuan dan ilmu pengetahuan yang penulis miliki, namun penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kelemahan yang terdapat pada skripsi. Dengan segala kerendahan

hati penulis menerima kritikan dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Akhir kata penulis ucapkan terima kasih atas segala bantuan, bimbingan, serta saran dan dukungan yang telah diberikan, semoga mendapat balasan dari Allah SWT, penulis berharap bermanfaat bagi kita semua.

Padang, 18 juli 2010

Penulis

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

# DAFTAR ISI

**ABSTRAK** ..... i

**KATA PENGANTAR** ..... ii

**DAFTAR ISI** ..... v

**BAB I PENDAHULUAN**

A. latar Belakang Masalah ..... 1

B. Perumusan Masalah ..... 8

C. Tujuan Penelitian ..... 8

D. Manfaat Penelitan ..... 8

E. Metode Penelitian ..... 9

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Lembaga Kepresidenan

1. Sejarah Lembaga Kepresidenan ..... 14

2. Dasar Hukum dan kedudukan Lembaga Kepresidenan ..... 23

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang Lembaga Kepresidenan ..... 25

B. Dewan Perwakilan Rakyat

1. Sejarah tentang DPR ..... 27

2. Dasar Hukum dan Kedudukan tentang DPR ..... 39

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR ..... 40

C. Pejabat Negara..... 44

D. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

1. Sejarah Komisi Pemilihan Umum (KPU)..... 48

2. Dasar Hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU)..... 56

3.Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU)..... 57

**BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**

1. Kekuasaan Presiden dalam Proses Pengisian Pejabat Negara..... 61

2. Hubungan antara Presiden dan DPR dalam

dalam Proses Pengisian Anggota KPU..... 69

3. Kendala dalam proses pengisian Anggota KPU..... 76

**BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan..... 81

B. Saran..... 82

**DAFTAR PUSTAKA**

**lAMPIRAN**

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan Lembaga Negara yang ada di Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, mulai dari tahun 1999 sampai dengan 2002. Adanya perubahan terhadap UUD 1945 secara umum berdampak pada bertambahnya jumlah lembaga negara dan mengubah struktur kelembagaan negara.

Lembaga Negara sering juga disebut sebagai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara dan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara antara lain meliputi: Kekuasaan Eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan Kekuasaan Yudikatif seperti Mahkamah Agung *(supreme court)*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.[1]

Lembaga negara juga merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat dimana fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Secara keseluruhan UUD 1945

---

[1]Hidayat Nur Wahid, 2007, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Artikel Hukum Tata Negara*, Jakarta. www.legalitas.org.

sebelum perubahan mengenal enam Lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai Lembaga tertinggi negara. DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai Lembaga tinggi negara.[2] Namun setelah perubahan, Lembaga negara berdasarkan ketentuan UUD adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY tanpa mengenal istilah Lembaga tinggi atau tertinggi negara. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap design ketatanegaran yang rancu dalam menciptakan mekanisme *cheks and balances* di antara lembaga-lembaga negara.[3]

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, telah memberikan batasan yang jelas antara wewenang lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Namun dalam praktek kenegaraan ternyata cenderung memanfaatkan secara negatif peluang yang diberikan UUD 1945, yaitu terjadinya pengaturan sistem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif. Posisi Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan memiliki kewenangan yang sangat luas *(executive heavy)* dibandingkan dengan kewenangan lembaga negara lainnya.[4] Hal ini dapat dilihat pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang menjalankan kekuasaannya dengan menggunakan konsep demokrasi terpimpin. Konsep ini telah terbukti

---

[2] Ketetapan MPR No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

[3] Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara pasca amandemen UUD 1945*, andalas uneversity press, hlm. 8. (saldi Isra I)

[4] Tim bidang hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, studi ilmiah: *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI*, 2006, Jakarta.

mengandung karakteristik otoritarian yang kental, dengan terpusatnya kekuasaan pemerintahan pada satu orang saja.

Kekuasaan negara yang tidak terkontrol sebagai akibat dari terpusatnya kekuasaan pada satu orang saja dan segala implikasi negatifnya, menimbulkan pemikiran untuk mengkaji ulang konsep kekuasaan Presiden yang sangat besar. Seluruh hal tersebut, ditambah dengan adanya unsur tuntutan demokratisasi di segala bidang yang kemudian mencapai puncaknya pada era reformasi tahun 1998, mengartikan bahwa sudah saatnya kekuasaan Presiden yang sangat besar harus di batasi.[5]

Berangkat dari fenomena tersebut di atas dan seiring dengan runtuhnya rezim orde baru 32 tahun lalu yang meninggalkan warisan menyedihkan berupa hancurnya seluruh pranata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara: ekonomi, politik, hukum, sosial budaya dan moralitas/akhlak[6], maka kemudian dilakukan penataan kembali sistem ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen UUD 1945, karena konstitusi merupakan aturan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[7]

Salah satu tujuan utama perubahan UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan *(checks and balances)* antar lembaga negara. Hubungan itu ditata

---

[5]Yed Imran, *Tinjauan Yuridis terhadap Kekuasaan Eksekutif dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, Artikel Hukum Tata Negara*, Jakarta, 2007. www.legalitas.org.

[6]Mukhtie Fajar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In Trans, Malang, hlm. 33.

[7]Jimmly Asshiddqie, 2005, Lembaga *Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 1. (Jimmly Asshiddiqie I)

sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja, karena jika terjadi penumpukan kekuasaan pada satu intitusi negara, maka kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin dapat diwujudkan.[8]

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut berawal dari tuntutan akan pentingnya pemerintahan konstitusional yang demoktratis *(Constitusional state)*. Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) dipandang tidak mengatur secara memadai materi-materi mengenai Hak Asasi Manusia (HAM), kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan pertanggungjawaban yang ideal dari dan antar lembaga-lembaga, serta mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pejabat negara. Tidak memadainya pengaturan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut pada akhirnya menyebabkan tidak adanya mekanisme *checks and balances* yang jelas antara masing-masing lembaga negara.[9]

Setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, salah satu poin penting yang terdapat di dalamnya adalah amandemen terhadap pasal-pasal yang mengatur tentang kekuasaan Presiden. Meskipun dari hasil amandemen kekuasaan Presiden tersebut secara umum masih sama dengan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun terdapat beberapa perbedaan

---

[8]Saldi Isra, Op.cit.., hlm 31

[9]Suharizal, 2002, *Reformasi Konstiusi*, Anggrek Law Firm, Padang, hlm. 1.

penting yang menjadi dasar perubahan tersebut, terutama dalam hal mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden dalam penyelenggaran negara.

Disamping itu urgensi amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menyangkut tentang kekuasaan Presiden juga sejalan dengan semangat mengembangkan demokrasi Indonesia dalam era reformasi yang menginti kepada pokok yang sama yakni mengembalikan kedaulatan pada rakyat. Tentu salah satu manifestasi dari semangat ini adalah membuat konsep mekanisme kekuasaan Presiden yang lebih efektif sehingga akan tercipta mekanisme *checsk and balances*.[10]

Penciptaan mekanisme yang efektif yang ditujukan untuk kebutuhan *checks and balances*, yaitu mekanisme yang bersifat operasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Mekanisme-mekanisme ini ditujukan dalam rangka kebutuhan *checks and balances* yang didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat. Kekuasaan Presiden yang selama ini sebagian besar dipahami bersifat mandiri, dalam arti tidak adanya kontrol dari pihak lain, dalam hal ini akan dipahami sebaliknya.

Mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan formil yang tercantum dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Di mana sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan Undang-

---

[10]Tommy legowo, Press Riils: *Menyempurnakan Sistem Presidential*, Centre For Electrocal Reform, Jakarta, 2007, hlm 3

Undang Dasar 1945, mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden RI terdiri dari kekuasaan Presiden yang mandiri, kekuasaan dengan persetujuan DPR, dan kekuasaan Presiden dalam bentuk konsultasi.[11]

Selain Presiden sebagai lembaga eksekutif, DPR juga merupakan lembaga negara sebagai lembaga legislatif. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 telah menciptakan DPR dalam posisi sebagai lembaga negara lebih spesifik selain juga memiliki beberapa kewenangan. Dalam hal keanggotaan, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dengan susunan yang diatur dalam Undang-Undang. Hal tersebut menunjukkan keanggotaan DPR mutlak melalui pemilihan dan tidak ada lagi yang melalui pengangkatan.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif adalah suatu lembaga yang di bangun oleh para wakil rakyat dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat dalam bentuk lembaga dan proses pemerintahan. Kalau kita lihat kembali bekerjanya suatu sistem politik, maka badan legislatif merupakan struktur yang berbeda dalam proses konversi input yang masuk ke dalamnya dapat bersifat tuntutan dan dukungan kemudian menghasilkan undang-undang sebagai output.

Dewan Perwakilan Rakyat juga merupakan lembaga utama yang menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Lembaga ini mempunyai fungsi legislasi, pengawasan *(controling)*, dan penganggaran

---

[11]Hamdan Zoelva, 2007, *lokakarya: Sistem Penyelenggaran Kekuasaan Negara setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, www.setneg.go.id.

*(budgeting)*.[12] Dalam melaksanakan peranan dan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hubungan yang erat dengan lembaga negara lain yaitu badan Eksekutif dan Yudikatif .

Terkait dengan fungsi pengawasan DPR tersebut, DPR juga memiliki peran sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam hal pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik. Pengawasan oleh parlemen yag berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik tertentu juga membutuhkan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang dipilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat. Demikian pula pejabat publik lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Keterlibatan lembaga perwakilan rakyat dengan adanya hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan dapat disebut juga hak untuk konfirmasi *(right to confirm)* lembaga legislatif. Hak untuk konfirmasi *(right to confirm)* ini khusus diberikan dalam rangka pengangkatan pejabat publik melalui pengangkatan politik. Dengan adanya hak ini lembaga perwakilan rakyat dapat ikut mengendalikan atau mengawasi kinerja para pejabat publik tersebut dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-

---

[12]Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD, dan MPR, dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 1. (Bagir Manan I)

masing agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[13]

## B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi rumusan permasalahan adalah:

1. Bagaimana Kekuasaan Presiden dalam Proses Pengisian Pejabat Negara?
2. Bagaimana Hubungan antara Presiden dan DPR dalam Proses Pengisian Anggota KPU?
3. Apa sajakah kendala dalam proses pengisian Anggota KPU tersebut?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Kekuasaan Presiden dalam Proses Pengisian Pejabat Negara.
2. Untuk mengetahui Hubungan antara Presiden dan DPR dalam Proses Pengisian Anggota KPU.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam proses pengisian Anggota KPU tersebut.

## D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

---

[13]Jimmly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 164. (Jimmly Asshiddiqie II)

Hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan bagi ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Dapat menambah wawasan bagi penulis dan bagi pihak-pihak yang ingin mengetahui.

**E. Metode Penelitian**

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan data-data dan pokok-pokok pikiran serta pendapat lainnya dari pakar yang sesuai dengan ruang lingkup yang di tulis. Dalam hal ini penulis memerlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsipil hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal inilah sesuai dengan karakter prespektif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, dengan konsep baru

sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan antara lain *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan dalam penelitian hukum adalah *right, appropriate, in appropriate*, dan *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.[14]

Penellitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, oleh karena itulah penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *know_how* di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogiayanya atas isu yang diajukan.[15]

1. Jenis Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang di coba untuk di cari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah:[16]

a. Pendekatan Undang-Undang *(statute approach)*

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

---

[14] Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Jakarta, kencana, hlm. 35.

[15] Ibid., hlm. 41.

[16] Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers. Jakarta. hlm. 13. (Saldi Isra II)

Pendekatan perundang-undangan *(statute approach,* digunakan untuk meneliti mendalami, dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pengisian anggota KPU.

b. Pendekatan historis *(historical approach)*

Merujuk pendapat Peter Mahmud Merzuki, pendekatan historis dilakukan untuk melacak sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu.[17] Berdasarkan maksud itu, pendekatan historis dalam penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk menelusuri sejarah perkembangan Lembaga Kepresidenan, Dewan Perwakilan rakyat dan Komisi Pemilihan Umum.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan dalam memperoleh dan menggumpulkan data-data adalah:

1. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan pada instansi terkait seperti Dewan Perwakilan Rakyat. Yaitu dengan cara melakukan wawancara *(interview)* dari berbagai pihak yang ada hubungannya dengan judul penelitian ini.

2. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dengan penelitian perpustakaan. Yaitu dengan cara mempelajari permasalahan yang dibahas dengan membaca literature yang ada hubungannya dengan judul penelitian ini., meliputi bahan-bahan:

[17] Peter Mahmud Marzuki, Op.cit., hlm.126.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan-bahan hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengikat serta ada hubungannya dengan permasalahan yang penulis bahas dalam skripsi ini. Bahan Hukum Primer tersebut antara lain :

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.
3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
5) Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat dari para sarjana diluar penelitian. Data sekunder diperoleh dari Studi Kepustakaan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan mempelajari bahan-bahan tulisan, buku-buku yurisprudensi atau hasil penelitian lainnya.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

## A. Lembaga Kepresidenan

### 1. Sejarah Lembaga Kepresidenan di Indonesia

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia (secara bersama-sama disebut lembaga kepresidenan Indonesia) memiliki sejarah yang hampir sama tuanya dengan sejarah Indonesia. Dikatakan hampir sama sebab pada saat proklamasi 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia belum memiliki pemerintahan. Barulah sehari kemudian, 18 Agustus 1945, Indonesia memiliki konstitusi yang menjadi dasar untuk mengatur pemerintahan (UUD 1945) dan lembaga kepresidenan yang memimpin seluruh bangsa. Dari titik inilah perjalanan lembaga kepresidenan yang bersejarah dimulai.[18]

Sejarah perjalanan lembaga kepresidenan Indonesia memiliki ciri khas tersendiri, sebagaimana tiap-tiap bangsa memiliki ciri khas pada sejarah pemimpin mereka masing-masing. Perjalanan sejarah yang dilalui lembaga kepresidenan Indonesia diwarnai setidaknya empat konstitusi. Peraturan di bawah konstitusi hanya mengatur sebagian kecil dan itupun letaknya tersebar dalam berbagai jenis maupun tingkatan peraturan. Ini berbeda dengan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif yang memiliki Undang-Undang mengenai

---

[18] http://www.sinarharapan.co.id/berita/0710/10/nas03.html diakses tangal 10 Agustus 2010

susunan dan kedudukan lembaga itu sendiri.[19] Oleh karena lembaga kepresidenan sebagian besar diatur dalam konstitusi, maka pembahasan sejarah lembaga ini akan difokuskan menurut pengaturan dalam konstitusi dan akan dibagi menurut masa berlakunya masing-masing konstitusi.

a. Periode 1945-1949 (masa berlakunya UUD 1945)

Periode 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 adalah periode berlakunya konstitusi yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, yang kelak kemudian disebut sebagai UUD 1945. Menurut UUD 1945, lembaga kepresidenan bersifat personal yang terdiri atas seorang Presiden dan seorang Wakil Presiden. Lembaga ini dipilih oleh MPR dengan syarat tertentu dan memiliki masa jabatan selama 5 tahun. Sebelum menjalankan tugasnya lembaga ini bersumpah di hadapan MPR atau DPR.[20]

Pada 18 Agustus 1945, untuk pertama kalinya, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Dalam masa peralihan ini kekuasaan Presiden sangat besar karena seluruh kekuasaan MPR, DPR, dan DPA, sebelum lembaga itu terbentuk, dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Namun tugas berat juga dibebankan kepada Presiden untuk mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan UUD 1945. Hanya beberapa bulan pemerintahan, KNIP yang menjadi pembantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA

[19] Ibid.,
[20] Ibid.,

meminta kekuasaan yang lebih. Hal itu kemudian direspon oleh lembaga kepresidenan dengan memberikan kekuasaan untuk menetapkan haluan negara dan membentuk Undang-Undang melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang dikeluarkan pada 16 Oktober 1945. Kurang dari sebulan, kekuasaan Presiden berkurang dengan terbentuknya Kabinet Syahrir I yang tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden melainkan kepada Badan Pekerja KNIP. Namun karena pada tahun-tahun berikutnya terjadi keadaan darurat,[21] Presiden mengambil alih kekuasaan lagi dan menjadikan kabinet kembali bersifat Presidensial (bertanggung jawab kepada Presiden).[22]

b. Periode 1949-1950 (masa berlakunya Konstitusi RIS)

Pada periode 27 Desember 1949 sampai 15 Agustus 1950, RI bergabung dalam negara federasi Republik Indonesia Serikat dengan kedudukan sebagai negara bagian. Pada 27 Desember 1949, Presiden Soekarno telah menyerahkan secara resmi kekuasaan pemerintahan RI kepada Assaat sebagai Pemangku Jabatan Presiden. Menurut Konstitusi RIS, lembaga kepresidenan yang bersifat personal terdiri atas seorang Presiden. Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) yang terdiri atas utusan

[21] keadaan darurat tersebut terjadi tanggal 29 Juni 1946 – 2 Oktober 1946, dan 27 Juni 1947 – 3 Juli 1947,dan juga tanggal 29 Januari 1948 – 27 Desember 1949

[22] http://www.sinarharapan.co.id/berita/0710/10/nas03.html diakses tangal 10 Agustus 2010

negara-negara bagian dengan syarat-syarat tertentu. Sebelum menjalankan tugasnya, Presiden bersumpah dihadapan Dewan Pemilih.[23]

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi RIS mengatur kedudukan kekuasaan, tugas dan kewenangan, serta hak dan kewajiban lembaga kepresidenan secara lebih rinci. Lembaga kepresidenan dalam periode ini hanya berumur sangat pendek. RI dan RIS mencapai kesepakatan pada 19 Mei 1950 untuk kembali ke bentuk negara kesatuan. Pada 15 Agustus 1950, di hadapan sidang DPR dan Senat, diproklamasikan berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia menggantikan negara federasi Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS diubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Pada hari itu juga, Pemangku Jabatan Presiden RI, Assaat, menyerahkan secara resmi kekuasaan pemerintahan RI kepada Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia.[24]

c. Periode1950-1959 (masa berlakunya UUDS 1950)

Masa republik ketiga adalah periode diberlakukannya konstitusi sementara yang kelak kemudian disebut dengan UUDS 1950. Menurut konstitusi sementara ini, lembaga kepresidenan yang bersifat personal terdiri atas seorang Presiden dan seorang Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut Undang-Undang dengan syarat tertentu. Tidak ada masa jabatan yang jelas bagi lembaga ini, namun dari sifat konstitusi

[23] Ibid.,
[24] Ibid.,

sementara, jabatan ini dipertahankan hingga ada lembaga baru menurut konstitusi tetap yang disusun oleh Konstituante. Sebelum menjalankan tugasnya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah dihadapan DPR.[25]

Lembaga kepresidenan dalam masa republik ketiga ini tergolong unik. Hal ini dikarenakan tokoh yang memangku jabatan Presiden pada periode ini merupakan hasil persetujuan dari RIS dan RI pada 19 Mei 1950.[26] Sedangkan tokoh wakil Presiden untuk pertama kalinya diangkat oleh Presiden dari tokoh yang diajukan oleh DPR. Dari hal-hal tersebut jelas bahwa lembaga kepresidenan hanya bersifat sementara seiring pemberlakuan konstitusi sementara dan akan berakhir dengan lembaga kepresidenan menurut konstitusi tetap yang akan dibuat.[27] Pada tanggal 5 juli 1959 Presiden Soekarno menetapkan keputusan Presiden yang dikenal dengan istilah dekrit Presiden 5 juli 1959. Dengan dikeluarkanya dekrit Presiden tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 kembali berlaku sebagai hukum tertinggi dalam Negara Republik Indonesia.

d. Periode 1959-1999

Periode ini dikenal dengan masa republik keempat. Periode ini memberlakukan kembali konstitusi yang disahkan PPKI pada 18 Agustus 1945 dengan sebutan UUD 1945. Secara tepatnya periode ini berlangsung

---

[25] Ibid.,
[26] penjelasan konstitusi
[27] http://www.sinarharapan.co.id/berita/0710/10/nas03.html diakses tangal 10 Agustus 2010

antara 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999. Dalam peringatan kurun waktu 1959 sampai 1966, gerak pelaksanaan konstitusi mencatat bahwa telah terjadi praktek-praktek kekuasaan Presiden yang sangat otoriter, yang telah menimbulkan ketidakstabilan politik maupun ekonomi. Selain itu, terjadi pula penyimpangan konstitusional dan penyimpangan ideologis, tanpa ada pengawasan yang efektif dan peringatan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), atau sanksi yang dijatuhkan oleh Majelis Permsyawaratan (MPR) kepada Presiden berdasarkan ketentuan UUD 1945.[28]

Selain itu, demokrasi yang semula bersumber pada sila keempat pancasila, yaitu demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam pelaksanaannya dipimpin oleh Presiden/ pemimpin besar revolusi dengan wewenang yang sangat besar, melebihi yang ditentukan oleh UUD 1945. Dalam sistem demokrasi terpimpin, Presiden mengeluarkan produk hukum yang setingkat dengan Undang-Undang tanpa persetujuan DPR, dalam bentuk Penetapan Persiden.[29]

Salah satu penyimpangan konstitusional yan paling mencolok dalam kepemimpinan Presiden Soekarno adalah pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara dijadikan menteri negara, berarti sebagai pembantu Presiden. Dengan demikian Presiden Soekarno dapat menguasai dan mengendalikan semua lembaga negara. Itulah sebabnya, secara formal maupun substansial

---

[28] John Pieris. 2007. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Pelangi Cendekia, Jakarta. Hlm.2.

[29] Ibid.,

kehidupan demokrasi di Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya, artinya bertentangan dengan UUD 1945[30].

Penyimpangan ideologis juga dilakukan pada era Presiden Soekarno. Padahal sebenarnya pancasila sebagai doktrin normatif atau sebagai landasan filosofis bangsa Indonesia telah memiliki dasar yang kuat dalam bernegara dan berpemerintahan.[31] Pada tahun 1960 Presiden Soekarno juga membubarkan DPR-GR, kemudian pada tahun 1963 Presiden menerima Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang menetapkan dirinya sebagai Presiden seumur hidup.[32]

Sejarah ketatanegaraan Indonesia juga mencatat, Presiden Soeharto juga bersikukuh tidak akan mengubah UUD 1945. Presiden selalu berusaha mempertahankannya dan selalu menekankan agar pancasila dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Sedikit pun tidak ada niat Presiden mendorong MPR untuk mengubah UUD 1945, walaupun ahli hukum tata negara dan politik mengusulkan supaya dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.[33]

Dengan segala keterbatasannya, UUD 1945 memang memberikan keuntungan politik kepada Presiden, karena Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi mendapat kewenangan konstitusional yang begitu luas dalam menjalankan pemerintahan. Kekuasaan dan tanggung jawab

---

[30] Ibid., hlm.3
[31] Ibid.,
[32] Ibid., hlm.4.
[33] Ibid., hlm.5.

pemerintahan negara memang dipusatkan di tangan Presiden. Selain itu, periode masa jabatan yang dipegang Presiden Soeharto sangat panjang, yaitu selama lebih dari 30 tahun, karena UUD 1945 tidak memberikan rumusan yang pasti mengenai batas maksimal masa jabatan Presiden.[34]

Selain itu, lemahnya pengawasan DPR telah mengakibatkan pemerintahan Soeharto menjadi sangat hegemonistik. Hal ini dapat terjadi karena sebagian besar anggota DPR ditentukan dan diangkat oleh Presiden. Kinerja pengawasan lembaga DPR tersebut pada masa orde baru sangat memprihatinkan, sebab mayoritas anggota DPR bertugas mengabdi dan melayani Presiden.[35] Dengan keuasaan yang begitu besar dan terpusat, penguasa orde lama maupun orde baru selalu melakukan monopoli interprestasi *(hegemony of meaning)* atau mendominasi seluruh wacana kenegaraan, terutama dalam bidang hukum, politik, ekonomi dan keamanan.[36]

e. Periode 1999-2002

Periode ini dikenal dengan periode transisi ketatanegaraan akibat proses perubahan UUD 1945 secara fundamental. Secara tepatnya periode ini berlangsung antara 19 Oktober 1999 sampai 10 Agustus 2002. Periode ini muncul sebagai akibat dari gelombang *people power* yang dikenal dengan reformasi 1998. Oleh karena perubahan kekuasaan, susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban lembaga kepresidenan

---

[34] Ibid., hlm.6.
[35] Ibid.,
[36] Ibid., hlm 7

dilakukan secara bertahap maka pembahasan periode ini dilakukan menurut tahapan perubahan konstitusi.[37]

Beberapa hal yang menjadi catatan dalam periode ini antara lain adalah: pertama, untuk pertama kalinya Presiden dipilih oleh MPR dari calon yang berjumlah lebih dari satu orang. Kedua, Presiden membekukan parlemen dan berakibat dimakzulkannya Presiden. Ketiga, Presiden wajib menyampaikan laporan tahunan penyelenggaraan pemerintahan kepada MPR.[38]

f. Periode 2002 sampai sekarang

Pada periode ini, tetap diberlakukannya konstitusi yang disahkan PPKI setelah mengalami proses perubahan ketatanegaraan yang fundamental yang tetap dinamakan UUD 1945. Secara tepatnya periode ini dihitung mulai tanggal 10 Agustus 2002 sampai terjadinya perubahan yang fundamental terhadap konstitusi. Dengan perubahan I sampai IV konstitusi selama periode 1999-2002, maka terjadi perubahan yang sangat fundamental dari segi ketatanegaraan. Dan dapat dikatakan lembaga-lembaga negara, termasuk lembaga kepresidenan, mendapatkan kekuasaan, susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban yang baru menurut konstitusi yang baru.[39]

---

[37] http://www.sinarharapan.co.id/berita/0710/10/nas03.html diakses tangal 10 Agustus 2010
[38] Ibid.,
[39] Ibid.,

**2. Dasar Hukum dan Kedudukan Presiden**

Kekuasan pemerintahan negara oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang diberi judul kekuasaan pemerintahan negara. Bab ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan Lembaga Kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintahan.[40]

Kekuasaan Presiden yang sangat luas dapat digolongkan kedalam beberapa jenis, yaitu:[41]

a. Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan UUD 1945

Kedudukan Presiden sebagai kekuasaan penyelenggara pemerintahan diatur dalam UUD 1945 pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa:" Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Pemerintahan dalam arti kekuasaan eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggara pemerintahan secara umum dan penyelenggara pemerintahan yang bersifat khusus.[42]

Kekuasaan penyelenggara pemerintahan secara umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi Negara.[43] Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggara administrasi negara meliputi lingkup

---

[40] Jimly Asshidiqqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Sekretariat Jendaral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta. Hlm.119.(Jimmly Asshidiqqie III)

[41] Bagir Manan, 2003, *Lembaga kePresidenan*, FH UII Press, Jakarta, hlm. 122.( Bagir Manan II)

[42] Ibid.,

[43] Ibid.,

tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah. Kekuasaan penyelenggara pemerintahan secara khusus adalah penyelenggara tugas dan wewenang pemerintah yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintah).[44]

b. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan[45]

Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan meliputi antara lain yaitu: Kekuasaan membentuk Undang-Undang, Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah, Kewenangan menetapkan Keputusan Presiden, dan Kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

c. Kekuasaan di bidang Yustisial

Kekuasaan Presiden dalam bidang yustisial ini berkaitan dengan pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi.[46]

d. Kekuasaan Presiden dalam Hubungan Luar Negeri

Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri tergolong sebagai bentuk kekuasaan di bidang administrasi negara. UUD 1945 menetapkan beberapa bentuk kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri seperti:

---

[44] Ibid., hlm.127.
[45] Ibid., hlm.128.
[46] Ibid., hlm161.

kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, menyatakan perang dengan negara lain, mengadakan perdamaian dengan negara lain dan mengangkat duta dan konsul untuk negara lain dan menerima duta dan konsul negara lain.[47]

**3. Tugas, Wewenang dan Fungsi Presiden**

Presiden merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan di bidang eksekutif. Seiring dengan Perubahan UUD 1945, saat ini kewenangan Presiden diteguhkan hanya sebatas pada kekuasaan di bidang pelaksanaan pemerintahan negara. Namun demikian, dalam UUD 1945 juga diatur mengenai ketentuan bahwa Presiden juga menjalankan fungsi yang berkaitan dengan bidang legislatif maupun bidang yudikatif.

Presiden menurut UUD 1945, terutama setelah perubahan UUD 1945 memiliki beberapa hak atau kewenangan konstitusional untuk dijalankan, yaitu:

1. Memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk sekali masa jabatan;[48]
2. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;[49]
3. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah di setujui bersama oleh DPR dan Presiden menjadi undang-undang;[50]
4. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;[51]
5. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;[52]

---

[47] ibid., hlm.165-166.
[48] Pasal 7 UUD 1945
[49] Pasal 5 ayat (1) UUD 1945
[50] Pasal 20 ayat (4) UUD 1945
[51] Pasal 5 ayat (2) UUD 1945
[52] Pasal 10 UUD 1945

6. Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain;[53]
7. Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR;[54]
8. Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang;[55]
9. Mengangkat duta dengan memperhatikan pertimbangan DPR;[56]
10. Mengangkat Konsul;[57]
11. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;[58]
12. Menerima grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;[59]
13. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhaikan pertimbangan DPR;[60]
14. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;[61]
15. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang;[62]
16. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara;[63]
17. Mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja (APBN) untuk di bahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;[64]
18. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;[65]
19. Menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR;[66]

---

[53] Pasal 11 ayat (1) UUD 1945
[54] Pasal 11 ayat (2) UUD 1945
[55] Pasal 12 UUD 1945
[56] Pasal 13 ayat (1) UUD 1945
[57] Ibid
[58] Pasal 13 ayat (2) UUD 1945
[59] Pasal 14 ayat (1) UUD 1945
[60] Pasal 14 ayat (2) UUD 1945
[61] Pasal 15 UUD 1945
[62] Pasal 16 UUD 1945
[63] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945
[64] Pasal 23 ayat (2) UUD 1945
[65] Pasal 23F ayat (1) UUD 1945
[66] Pasal 24A ayat (3) UUD 1945

20. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR;[67]
21. Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan oleh Presiden tiga orang.[68]

Pada dasarnya kewenangan Presiden tersebut mengalami perubahan setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Meskipun dilakukan pembaharuan, kedudukan Presiden tetap kuat. Presiden dan Wakil Presien yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Presiden tidak lagi dapat dijatuhkan atas dasar kebijakan politik atau pemerintahan. Presiden hanya dapat dijatuhkan karena pelanggaran hukum *(impeachment)* dan itupun prosesnya tidak mudah.

## B. Dewan Perwakilan Rakyat

### 1. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Lembaga perwakilan rakyat atau parlemen disebut dengan berbagai istilah sesuai dengan bahasa yang di pakai di setiap negara. Bentuk, susunan, kedudukan dan kewenangannya pun beraneka ragam sesuai dengan perkembangan kebutuhan hidup setiap negara. Namun secara umum, lembaga perwakilan rakyat itu pada mulanya dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Keputusan yang dikeluarkan parlemen merupakan keputusan rakyat yang berdaulat.

---

[67] Pasal 24B ayat (3) UUD 1945
[68] Pasal 24C ayat (3) UUD 1945

Dewan Perwakilan Rakyat adalah suatu lembaga negara yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil rakyat. Jumlah badan perwakilan pilihan rakyat yang dimiliki oleh suatu negara menentukan sistem apa yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Ada negara yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unikameral*) seperti: Singapura, Vietnam, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait, Taiwan, Denmark, Yunani, Hongkong, Lithuania, Norwegia, Swedia, Finlandia, dan lain-lain. Ada juga negara yang menganut sistem perwakilan dua kamar (*bikameral*), misalnya: Inggris *(House of lords dan House of Commons*), Amerika Serikat *(Senate dan House of Representatif),* dan Belanda *(Eerste Kamer dan Tweede Kamer)*. Sistem bikameral ini dapat dibedakan menjadi:[69]

1. Bikameral yang kuat (*Strong Bicameralism*) yaitu kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain.
2. Bikameral yang sederhana (*Soft Bicameralism*), yaitu kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat.

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia mempunyai dua lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Adanya dua lembaga ini menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan dua kamar (*bikameral*). Namun, karena kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini tidak sama maka Indonesia menganut sistem bikameral yang sederhana *(soft bikameralism)*.

[69] Jimmly Asshidiqie II, Op.cit., hlm. 156

Sejarah mengenai lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, dapat dilihat dari berbagai masa berikut ini, yaitu:

a) Parlemen di masa awal Kemerdekaan

Di masa penjajahan Hindia Belanda, Indonesia telah memiliki lembaga perwakilan rakyat dalam bentuknya yang sederhana dengan terbentuknya Dewan Rakyat yang disebut *Volkraad* pada tahun 1917. Setelah Indonesia merdeka, ide Dewan Rakyat itu dilembagakan dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat yang pertama kali terbentuk sebagai hasil Pemilu tahun 1955. Namun, sebelum itu dapat dikatakan bahwa badan yang berperan sebagai lembaga perwakilan rakyat semacam itu adalah Komite Nasional Indonesia (KNI). Sebelumnya lagi adalah BPUPKI dan PPKI yang bertindak dengan mengatasnamakan perwakilan rakyat Indonesia. BPUPKI bertindak sebagai badan konstituante yang mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar, PPKI mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945 dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.[70]

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) ini dibentuk pada tanggal 7 Agustus 1945, setelah BPUPKI dibubarkan paada tanggal 16 Juli 1945. PPKI mempunyai 21 orang anggota, termasuk ketua dan wakil ketuanya, yaitu Soekarno dan Mohammad Hatta. Sebagian anggota PPKI berasal dari BPUPKI. Dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan

[70] Ibid., hlm. 196.

Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 berhasil disepakati tiga kesepakatan, yaitu:[71]

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang kemudian dikenal dengan nama UUD 1945;
2. Memilih Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia dan Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia;
3. Menetapkan bahwa pekerjaan Presiden untuk sementara dibantu oleh Komite Nasional.

Pasal IV UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 itu juga menentukan: *"Sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional"*. Atas dasar itu, komite nasional tersebut dibentuk dan dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945. Dalam sidang pertamanya Komite Nasional Pusat (KNP) memilih pimpinannya[72] yang pertama terdiri atas Mr. Kasman Singodimedjo sebagai Ketua, Mas Soetardjo Kartohadikoesoemo, Latuharhary, dan Adam Malik, masing-masing sebagai Wakil Ketua I, II, dan III. Sedangkan Badan Pekerja diketuai oleh Sutan Syahrir, dan Amir Syarifuddin sebagai Wakil Ketua. Karena di pandang sangat penting, pada hari pelantikan KNP seluruh rakyat di anjurkan memasang bendera sang saka merah putih. Oleh karena itu sampai sekarang, tanggal 29 Agustus itu di anggap sebagai hari kelahiran DPR-RI, yaitu hari

---

[71] Ibid.,

[72] Sekretaris Badan Pekerja adalah Mr.Suwandi, setelah Sutan Syahrir diangkat menjadi perdana menteri pada bulan November 1945, kedudukannya sebagai Ketua Badan Pekerja KNIP digantikan oleh Mr.Assat

terbentuknya KNP yang di anggap sebagai cikal bakal lembaga parlemen Indonesia merdeka.[73]

KNP ini juga biasa disebut dengan KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Jumlah anggotanya semula hanya 60 orang yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan, pemuka-pemuka masyarakat dari daerah-daerah, dan bekas anggota PPKI yang tidak di angkat menjadi menteri atau kepala daerah. Jumlah ini terus berkembang dan terakhir, menurut Mariam Budiardjo tercatat 536 orang.[74] Menurut Bintan R. Saragih, KNIP atau Komite Nasioanl Indonesia Pusat itu dapat disetarakan dengan MPR sedangkan Badan Pekerja KNIP yang terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1945 seperti DPR-nya.[75] Anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang mencakup tiga unsur diatas juga mencerminkan unsur-unsur keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR, utusan golongan, dan utusan daerah.

b) Masa berlakunya UUD RIS dan UUDS 1950 DPR RIS

DPR RIS terbentuk tanggal 15 Februari 1950. Pada tanggal itu adalah untuk pertama kalinya istilah Dewan Perwakilan Rakyat dipakai sebagai nama lembaga parlemen Indonesia, yaitu dengan jumlah anggota

---

[73] Jimmly Asshidiqie II, Op.cit., hlm.197.

[74] Miriam Budiarjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 190 dalam Jimmly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta.

[75] Bintan R. Seragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm 90 dalam Jimmly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta.

sebanyak 146 orang. Meskipun Presiden Soekarno melantik mereka pada tanggal 15 Februari 1950, tetapi pengucapan sumpah jabatan baru dilakukan di istana negara pada tanggal 17 Februari 1950.[76]

Disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Republik Indonesia Serikat (RIS) juga mempunyai senat sebagai kamar kedua (*the second chamber*). Dengan demikian, struktur parlemen RIS bersifat bikameral.[77] Selain itu, menurut Konstitusi RIS atau UUD RIS, ditentukan pula adanya Konstituante yang anggota-anggotanya terdiri atas seluruh anggota DPR, seluruh anggota Senat RIS, dan anggota luar biasa yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota DPR dan Senat. Karena sifat pekerjaan Konstituante ini bersifat sementara (*ad hoc)*, ketua dan wakilnya ditetapkan dirangkap oleh Ketua DPR dan Ketua Senat. Ketua DPR ditentukan sebagai Ketua Konstituante, sedangkan wakilnya adalah Ketua Senat. Namun, karena pendeknya umur Republik Indonesia Serikat ini, baik DPR maupun Senat RIS ini hanya berusia 6 bulan saja. Negara RIS sendiri hanya berusia 8 bulan sebelum dibubarkan dan kembali kebentuk negara kesatuan dengan diberlakukannya UUDS pada tanggal 17 Agustus

---

[76] Yang mengikuti upacara pengambilan sumpah itu hanya 120 orang. Sedangkan yang lainnya dibatalkan atau baru menjadi anggota parlemen setelah terbentuknya DPR. Sementara setelah Indonesia kembali menjadi negara kesatuan yang dipilih sebagai Ketua DPR RIS ini adalah Mr. Sartono, yaitu dalam rapat DPR RIS pada tanggal 21 Februari 1950. Sedangkan yang terpilih menjadi Wakil Ketua I dan II adalah A.M. Tambunan dan Arudji Kartawinata. Hasil pemilihan Ketua dan Wakil Ketua DPR RIS ini dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1950

[77] Jimmly Asshidiqie II, Op.cit., hlm.199.

1950. Struktur parlemen berdasarkan UUDS 1950 ini bersifat unikameral, sehingga tidak dikenal lagi adanya senat.[78]

Selanjutnya, pada masa antara tanggal 16 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 26 Maret 1956, terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang baru. Para anggota DPRS ini mengangkat sumpahnya dihadapan Presiden Soekarno. DPRS ini dibentuk untuk sementara, yaitu sebelum diselenggarakannya pemilihan umum. Sesuai dengan ketentuan Pasal 77 UUDS 1950, maka untuk pertama kalinya, anggota DPRS berjumlah 236 orang.[79]

Dalam rapat tanggal 19 Agustus 1950, diadakan pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), dan yang terpilih menjadi Ketua adalah Mr. Sartono, serta A.M Tambunan, Arudji Kartawinata dan Mr. M Tadjuddin Noer masing-masing sebagai Wakil Ketua I, II, III. DPRS ini meskipun hanya dimaksudkan bersifat sementara, tetapi masa kerjanya 5,5 tahun lamanya. Dalam masa itu, DPRS tergolong cukup produktif menjalankan tugasnya, meskipun para anggota tidak dipilih melalui pemilihan umum.[80]

Kemudian, pada tahun 1955 diadakan pemilihan umum pertama dalam sejarah Indonesia merdeka berdasarkan ketentuan UUDS 1950.

---

[78] Ibid.,

[79] Anggota DPRS terdiri atas: 148 orang mantan anggota DPR-RIS, 29 orang anggota mantan anggota Senat RIS, 46 orang anggota BP-KNP, dan 13 orang mantan anggota Dewan Pertimbangan Agung.

[80] Jimmly Asshiddiqie II, Op.cit., hlm. 200

Dari pemilu 1955 ini berhasil dibentuk DPR dan Konstituante. Pemilihan umum pertama kali ini diselenggarakan dalam dua kali pemungutan suara, yaitu pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante sebagai lembaga yang akan bertugas menyusun naskah Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap.[81]

c) Masa Berlakunya Kembali UUD 1945

Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan yang dikenal sebagai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tentang Kembalinya ke Undang-Undang Dasar 1945. Dengan ditetapkannya Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 juli 1959, Konstituante hasil Pemilu 1955 tersebut menjadi bubar, kegiatan DPR pun terganggu dan akhirnya juga dibubarkan dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 bertanggal 5 Maret 1960.[82] Diktum Penetapan Presiden tersebut berbunyi:

Pertama: Penghentian pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR sekarang
Kedua: Pembaharuan susunan DPR berdasarkan UUD 1945 dalam waktu yang singkat
Ketiga: Penetapan Presiden ini mulai berlaku tanggal 5 Maret 1960.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

[81] Pemilu untuk memilih anggota DPR ini diikuti oleh 118 partai, gabungan organisasi non partai dan calon perseorangan peserta pemilu, sedangkan untuk pemilihan Konstituante diikuti oleh 91 peserta

[82] Bagir Manan I, Op.cit., hlm. 12

Sedangkan Diktum Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berbunyi, dengan subjek " Kami Presiden Republik Indonesia/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang",[83]

1. Menetapkan pembubaran Konstituante;
2. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah Indonesia, terhitung mulai hari/tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara;
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan; serta
4. Pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) akan diselenggarakan dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Sebelum mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tanggal 5 Maret 1960, Presiden Soekarno sebenarnya sudah lebih dulu menetapkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang menentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), dan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959 yang membentuk Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Pembentukan kedua lembaga negara ini baru direalisasikan setelah Konstituante dibubarkan dengan Dekrit 5 Juli 1959. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR) dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tanggal 24 Juni 1960 dan para anggotanya dilantik Presiden Soekarno pada tanggal 25 Juni 1960.

[83] Isi Dekrit Presiden 5 juli 1959

Pimpinan DPR-GR[84] ini sejak tanggal 6 maret 1962 kedudukannya setingkat dengan menteri, sehingga secara tidak langsung pimpinan DPR-GR itu menjadi pembantu Presiden seperti halnya para menteri. [85]

d) Parlemen Orde Baru

Setelah PKI dibubarkan dengan ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 dan memasuki era Orde Baru, susunan keanggotaan dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengalami perubahan. Pada masa ini komposisi pimpinan DPR-GR masih sama dengan DPR-GR sebelumnya. Dengan pengantian Mursalin D.M oleh Sulistio salah seorang wakil ketua. Sedangkan komposisi pimpinan MPRS pada masa ini dijabat A.H Nasution sebagai ketua dengan para wakil ketua yang terdiri atas H.M. Subchan Z.E, Osamaliki, Melanton Siregar, dan Mashudi.[86] Setelah penguasa orde baru berdiri kuat dan berhasil mengadakan konsolidasi, barulah pemilihan umum diadakan secara teratur setiap lima tahun sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Meskipun masih terdapat kekurangan, secara berkala pemilihan umum untuk memilih

---

[84] Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) tersebut adalah Zainul Arifin sebagai ketua dengan kekempat orang wakil ketua, yaitu I.G.G. Subamia, Arudji Kartawinata,M.H.Lukman, dan Mursalin D.M Pimpinan DPR-GR berubah setelah terjadinya peristiwa G-30-S/PKI, yaitu Subamia sebagai Ketua merangkap Menteri Koordinator, serta H. Achmad Sjaichu, Asmara Hadi, Mursalin D.M. dan Syarif Thayeb sebagai wakil ketua dan masing-masing merangkap sebagai menteri. Pada tanggal 17 Mei 1966, susunan pimpinan tersebut berubah lagi menjadi H. Achmad Syaichu sebagai ketua, dan Mohammad Isnaeni, Ben Mang Reng Say, Mursalin D.M dan Syarief Thayeb masing-masing sebagai Wakil ketua. Sementara pimpinan MPRS dijabat oleh Chairul saleh sebagai ketua serta K.H. Idham Chalid, Ali Sastroamidjojo, Wiluyo Puspoyudo, dan DN. Aidit sebagai wakil ketua.

[85] Jimmly Asshiddiqie II, Op.cit., hlm. 203

[86] Ibid., hlm 204-205.

wakil-wakil rakyat telah berlangsung masing-masing pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.[87]

e) MPR dan DPR hasil pemilu 1999 dan 2004

Pemilu tahun 1997 merupakan pemilu terakhir di masa pemerintahan Presiden Soeharto. DPR dan MPR yang terbentuk dimasa ini dipimpin oleh Harmoko sebagai ketua. MPR hasil pemilu 1997 inilah yang memilih Presiden Soeharto dengan suara bulat dan memilih wakil Presiden BJ. Habibie dengan suara yang tidak bulat. Namun setelah terjadinya krisis ekonomi yang memuncak menjadi krisis politik pada bulan Mei 1998, atas desakan dan tekanan massa demonstrasi yang sangat besar dan luas, pimpinan MPR dipaksa untuk memberikan pernyataan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri. Atas dasar itu, Presiden kemudian menyatakan berhenti pada tanggal 20 Mei 1998, dan sejak itu wakil Presiden BJ. Habibie memegang kedudukan dan menjalakan tugas kepresidenan untuk seterusnya sampai akhir jabatan di tahun 2003.[88]

Namun, karena desakan massa yang terus menerus, Presiden BJ. Habibie menyatakan kesediaan untuk mempercepat penyelenggaraan pemilu. Atas kesepakatan bersama dengan pimpinan MPR dan DPR dan setelah diadakan perubahan baik dalam ketetapan MPR maupun Undang-

---

[87] Jabatan ketua MPR dan DPR hasil pemilu tersebut dijabat rangkap oleh: K.H Idham Chalid (1972-1977), Adam Malik (1977-1982), H.Amir Machmud (1982-1987), H. Wahyono (1992-1997), dan Ketua DPR/MPR di masa reformasi (1997-1999).

[88] Jimmly Asshiddiqie II, Op.cit., hlm. 205

Undang yang mengatur mengenai hal itu, akhirnya pemilu tahun 1999 dapat diselenggarakan sebaik-baiknya dan menghasilkan MPR dan DPR yang baru.[89]

DPR dan MPR reformasi ini bekerja sampai terbentuknya DPR dan MPR hasil pemilu tahun 2004. Pemilu tahun 2004 ini merupakan pemilu pertama yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan-ketentuan UUD 1945 pasca perubahan keempat tahun 2002 dimana pemilu tersebut terdiri atas dua macam pemilu yaitu: Pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan atau disebut juga pemilu legislatif [90] dan juga Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.[91]

Dalam kaitan dengan lembaga perwakilan rakyat ada tiga hal baru yang terbentuk dan di hasilkan berdasarkan pemilu 2004 yaitu:[92] Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah, Terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden pertama yang dipilih langsung oleh rakyat, dan Hasil pemilihan umum baik untuk pejabat yang duduk di lembaga legislatif maupun pejabat eksekutif dinyatakan terpilih setelah melalui proses administrasi oleh komisi pemilihan umum yang bersifat independen.[93]

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

---

[89] Ibid., hlm 205-206
[90] Ibid.,
[91] Ibid.,
[92] Ibid ,
[93] Komisi ini dibentuk berdasarkan Undang-undang tentang Pemilihan Umum sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan:" Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

**2. Dasar hukum dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

Ketentuan mengenai DPR diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen Pasal 19 sampai Pasal 22B. Pasal 19 UUD 1945 menyatakan bahwa: "*Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum*". Hal tersebut menunjukkan keanggotaan DPR yang mutlak melalui pemilihan. Selain itu DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.[94] DPR merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif. Hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.*" Pasal tersebut telah mengubah pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan dari tangan Presiden ke tangan DPR.[95]

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Dalam pasal 20A Ayat (1) dinyatakan pula, *"Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan"*. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran *(budgeting)*, dan kekuasaan

---

[94] Pasal 68 UU No 27 Tahun 2009

[95] sebelumnya kekuasaan membentuk undang-undang ada di tagan presiden. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi: Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Setelah amandemen pasal tersebut bebunyi: Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

pengawasan *(control)*, berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut pasal 20A Ayat (2) dinyatakan pula, *"Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat."* Pasal 20 A ayat 3 juga dinyatakan bahwa: *"Selain hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas."* Untuk menggambarkan kuatnya posisi konstitusional DPR dapat dilihat dalam pasal 7C UUD 1945 yang berbunyi: *"Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat"*. Artinya DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.

Ketentuan mengenai DPR ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 67 sampai Pasal 219.

**3. Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR**

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif sebagaimana tercantum pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dalam UUD 1945 secara eksplisit dirumuskan fungsi, tugas, dan wewenang DPR yang menjadi pedoman dalam pola penyelenggaraan negara. Mengenai tugas, wewenang dan fungsi tersebut juga diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, untuk optimalisasi lembaga perwakilan serta memperkukuh pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi oleh DPR, DPR memiliki fungsi yang diatur secara eksplisit dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPR mempunyai fungsi yaitu:[96]

1). Legislasi
Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

2). Anggaran
Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

3). Pengawasan
Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Selain ketiga fungsi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi dalam Rekruitmen Politik. Fungsi ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan oleh parlemen yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat publik tertentu yang memerlukan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang dipilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan

[96] Lihat Pasal 69-70 UU No 27 Tahun 2009 beserta penjelasannya.

rakyat. Demikian pula pejabat publik lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan pertimbangan atau bahkan dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat, selain mempunyai fungsi, DPR juga memiliki tugas dan wewenang. Dalam pasal 71 Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain sebagai berikut:[97]

a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
d. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR danPresiden;
e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

---

[97] Pasal 71 UU No 27 Tahun 2009.

f. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undangundang dan APBN;
i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan,pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
j. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
l. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
m. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
o. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
p. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
q. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
r. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
s. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Amandemen UUD 1945 telah merubah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelumnya berada di tangan Presiden. Ini terlihat dari beberapa

kewenangan DPR dimana DPR dapat dikatakan sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberikan kata persetujuan atau pertimbangan terhadap beberapa agenda kenegaraan, seperti dalam hal pengangkatan pejabat-pejabat negara dan pejabat publik yang memelukan persetujuan DPR. Demikian pula dalam hal pengangkatan duta besar RI, Presiden menerima penempatan duta besar negara lain serta pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden, semuanya harus melalui pertimbangan DPR.

**C. Pejabat Negara**

Istilah mengenai Pejabat Negara terdapat dalam Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[98] Dalam UU No 28 Tahun 1999 tersebut Penyelenggara Negara meliputi :[99]

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

---

[98] Pasal 1 butir 1
[99] Pasal 2

7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat negara dibedakan dari jabatan-jabatan di lingkungan pegawai negeri. Dalam lingkungan pegawai negeri terdapat struktur kepangkatan dan jabatan-jabatan yang dibedakan atas jabatan struktural dan jabatan fungsional.[100] Dalam pengertian jabatan struktural dikenal adanya eselonisasi, dimulai dari yang tertinggi yaitu jabatan eselon I sampai jabatan yang terendah yaitu jabatan eselon IV.[101] Jabatan-jabatan lain yang juga disebut bersifat fungsional misalnya adalah Jaksa.[102]

Semua jabatan-jabatan administrasi pemerintahan tersebut dibedakan dari pengertian jabatan negara. Pemegang jabatan eselon pemerintahan tersebut tidak disebut sebagai pejabat negara, melainkan pejabat pemerintahan. Yang secara khusus disebut sebagai pejabat negara hanyalah mereka yang menurut Undang-Undang disebut sebagai pejabat negara. Menurut undang-Undang No 43 Tahun 1999, Pejabat Negara terdiri atas:[103]

a. Presiden dan Wakil Presiden,
b. Ketua, Wakil ketua, dan Anggota MPR,
c. Ketua, Wakil ketua, dan Anggota DPR,
d. Ketua, Wakil ketua, Ketua Muda, dan Para Hakim Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua badan peradilan
e. Ketua, Wakil ketua, dan Anggota DPA,
f. Ketua, Wakil ketua, dan Anggota BPK,
g. Menteri dan pejabat setingkat Menteri,

---

[100] Jimmly Asshiddiqie II, Op.cit., hlm.385.
[101] Ibid.,
[102] Ibid.,hlm.386
[103] lihat pasal 11 ayat 1

h. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar luar biasa dan berkuasa penuh,
i. Gubernur dan Wakil Gubernur,
j. Bupati, Walikota, Wakil Bupati dan Wakil Walikota,
k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan Undang-Undang.

Dalam susunan pejabat negara tersebut, masih terdapat Ketua, Wakil ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sekarang dewan ini sudah ditiadakan dari pengaturan UUD 1945, sehingga tidak relevan lagi untuk disebut. Sebagai gantinya pada tahun 2003 telah terbentuk Mahkamah Konstitusi dan pada tahun 2004 terbentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai 2 lembaga negara yang baru. Disamping itu setelah reformasi, banyak dibentuk lembaga baru yang juga mempunyai kedudukan sebagai lembaga negara, meskipun dasar pembentukannya bermacam-macam, ada yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden, ada yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang seperti misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi manusia, dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar seperti misalnya Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, dan ain-lain.[104]

Dari uraian tersebut dapat kita ketahui bahwa kita dapat membedakan antara pejabat negara dan pejabat pemerintahan. Namun penggunaan istilah pejabat pemerintah ini juga tidak tepat, karena cakupan pengertiannya terlalu luas. Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota misalnya adalah juga pejabat pemerintah, padahal mereka juga disebut sebagai pejabat negara. Oleh karena itu

[104] Jimmly Asshiddiqie, Op.cit., hlm. 388

saya mengusulkan agar peristilahan yang dipakai untuk kedua macam jabatan itu dibedakan antara istilah pejabat negara dan pejabat negeri saja.[105] Salah satu kriteria yang dapat dipakai untuk membedakan kedua jabatan itu adalah mekanisme rekruitmen atau pengisian jabatannya. Pejabat Negara pada pokoknya dipilih secara politis, sedangkan pejabat negeri diangkat secara administratif oleh atasannya. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa pejabat negeri adalah subjek hukum administrasi negara sedangkan pejabat negara merupakan subjek hukum tata negara.[106] Pejabat negara dapat dibedakan atas:[107]

1. Pejabat negara tingkat pusat dan pejabat negara tingkat daerah;
2. Pejabat Negara
   a. Yang dipilih oleh rakyat secara langsung, yaitu Presiden, wakil Presiden anggota DPR, anggota DPD, Gubernur beserta wakilnya
   b. Yang dipilih oleh rakyat secara tidak langsung, seperti: hakim agung, hakim konstitusi, anggota BPK, dan sebagainya
   c. Yang dipilih melalui cara lainnya
3. Pejabat negara yang menduduki jabatan
   a. Yang secara normatif eksplisit dinyatakan sebagai pejabat negara oleh undang-undang, misalnya anggota KPU, dan anggota BPK
   b. Yang tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai pejabat negara oleh UU, seperti anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, dan lain sebagainya
4. Pejabat negara yang menduduki jabatan
   a. Dibidang legislatif
   b. Di bidang eksekutif seperti Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota
   c. Di bidang yudikatif seperti Hakim Konstitusi dan Hakim Agung
   d. Di bidang Auditif atau pemeriksaan seperti anggota BPK
   e. Di bidang yang bersifat penunjang dan bidang-bidang lain yang bersifat campuran
5. Pejabat negara yang diangkat sacara politis sebagai konsekuensi tugas konstitusional oleh pejabat negara yang dipilih oleh rakyat.

---

[105] Ibid.,
[106] Ibid.,
[107] Ibid., hlm. 745.

6. Pejabat umum lainnya yang tidal lazim disebut pejabat negara, tetapi karena sifatnya berkaitan dengan kepentingan umum atau kepentingan publik dapat dikategorikan sebagai pejabat negara dalam arti luas.

Pejabat negara tersebut mempunyai tugas yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Untuk dapat menjadi pejabat-pejabat negara tersebut terdapat beberapa cara yang dilakukan. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan dan ada juga yang diangkat tanpa melalui pemilihan. Ini sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## D. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

### 1. Sejarah Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia senantiasa mangalami beberapa perubahan. Penyelenggaraan pemilu yang pernah berlangsung di Indonesia dimulai sejak tahun 1955 yaitu pemilu pertama Indonesia. Pada pemilu 1955, pelaksanaan pemilu dilakukan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Lembaga ini yang berhasil menyelenggarakan Pemilu pertama kali di Indonesia setelah berulang kali direncanakan tetapi gagal dilaksanakan. Jumlah anggota PPI minimal 5 orang dan sebanyak-banyaknya 9 orang. Masa jabatanya adalah 4 tahun. Para anggota tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Posisi ketua dan wakil ketua langsung ditentukan Presiden.[108]

Menyangkut pemilu 1955 ini, banyak kalangan menyebut sebagai pemilu yang demokratis bahkan mencapai tingkat ideal. Idealitas itu biasanya

---

[108] Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu,* Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada: Jogjakarta, 2009, hlm.52.

dibangun atas kebebasan dan pluralitas konstestan pemilu, netralitas birokrasi dan militer, setidaknya tidak terjadi kerusuhan atau bentrok masa, diwakilinya semua partai dalam badan penyelenggara pemilu dan antusiasme pemilih. Namun, banyak juga kalangan menyebut pemilu 1955 ini sesungguhnya tidak ideal. Feith misalnya menyebutkan terjadinya intimidasi di seluruh penjuru Indonesia pada tahap akhir kampanye dan pada hari pemungutan suara. Bentuk intimidasi diantaranya ancaman hukuman penjara dan denda yang besar kalau tidak memilih PNI, pengumpulan tanda tangan dan cap ibu jari keanggotaan organisasi-organisasi front komunis oleh pemuda-pemuda komunis yang bergerak dari rumah ke rumah dengan bersenjata pisau dan pentungan, serta ancaman menunda pasokan garam dan barang-barang lainnya yang dibagikan dan lain sebagainya.[109]

Ketika Orde Baru berkuasa, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak enam kali yaitu: 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Untuk melaksanakan pemilu 1971, atau pemilu pertama ketika pemerintahan Soeharto berkuasa, Presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh menteri dalam negeri. Lembaga Pemilihan Umum bertugas menyelenggarakan pemilu pada zaman orde baru. Penyelenggara pemilu terdiri atas dewan pimpinan, dewan/anggota pertimbangan dan sekretariat.

[109] Ibid., hlm.60.

Apabila terdapat persoalan yang konfliktual maka Presiden memberikan ketentuan akhir.[110]

Pelaksanaan pemilu dibawah orde baru memiliki karakter yang berbeda dengan pemilu yang dikenal negara-negara demokrasi pada umumya. Jika pemilu dibangun atas prinsip bebas dan adil baik dalam struktur dan proses pemilu, sebaliknya pemilu orde baru menghindari penerapan prinsip tersebut. Hal yang terjadi kemudian adalah antar peserta pemilu dan hasil pemilu tidak mencerminkan aspirasi masyarakat. Pelaksanaan pemilu orde baru diatur melalui cara-cara tertentu untuk kelanggengan kekuasaan orde baru itu sendiri.[111]

Ada beberapa hal yang mendasar yang menjadikan pemilu-pemilu selama orde baru berkuasa tidak dikategorikan sebagai pemilu yang demokratis.[112] *Pertama*, terlalu dominannya peranan pemerintah dan amat minimnya keterlibatan masyarakat hampir di semua tingkatan kelembagaan maupun proses pemilu. *Kedua*, proses pemilu tidak berlangsung adil karena adanya pemihakan pemeritah kepada salah satu organisasi peserta pemilu yaitu Golongan Karya. *Ketiga*, monopoli pemerintah dalam salah satu proses pemilu yang terpenting, yakni penghitungan suara. Pelaksanaan pemilu yang tidak demokratis tersebut bukan tanpa alasan. Orde baru menginginkan

---

[110] ibid., hlm 52.
[111] Ibid., hlm.75
[112] Syamsudin Haris, *struktur, proses dan fungsi pemilihan umum: catatan pendahuluan*, hlm 11-12 dalam Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu,* Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, Jogjakarta, 2009, hlm .75.

adanya pemenang tunggal yang menyokong segala kebijakan yang mereka buat.

Menyusul runtuhnya rezim orde baru, Lembaga Pemilihan Umum yang dibentuk Presiden Soeharto pada tahun 1970 itu kemudian direformasi menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan memperkuat peran dan fungsi serta struktur organisasinya menjelang pelaksanaan pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca mundurnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan. Pemilu 1999 sering disebut sebagai pemilu transisi untuk masuk format politik yang lebih demokratis. Ada beberapa aspek pemilu 1999 yang bertolak belakang dengan masa orde baru. *Pertama*, liberalisasi politik melahirkan 48 peserta pemilu menjadikan pemilu hampir diikuti oleh spektrum ideologi yang pernah ada di pentas politik Indonesia tanpa terkecuali. *Kedua*, pemilu berusaha dibangun atas spirit baru, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur dan adil. *Ketiga*, adanya netralits birokrasi.[113]

Meskipun demikian, ada beberapa hal mendasar yang mencemari kualitas demokrasi pemilu 1999 yaitu, masih diijinkannya militer dalam lembaga perwakilan rakyat. Hal lain yang turut merusak pemilu 1999 adalah komposisi penyelenggara pemilu yaitu KPU terdiri dari dua unsur yaitu perwakilan pemerintah dan perwakilan peserta pemilu. Komposisi ini menjadikan KPU bertindak tidak independen dan terjadi konflik kepentingan.

[113] Sigit Pamungkas., Op.cit. hlm. 88-89.

Namun pasca pemilu 1999 KPU di format ulang kembali guna mengikuti tuntutan publik yang mendesak agar lembaga tersebut lebih independen dan bertanggung jawab. Melalui format ulang tersebut, anggota-anggota yang duduk di lembaga tersebut tidak lagi dari unsur wakil-wakil pemerintahan dan wakil-wakil peserta melainkan dari unsur-unsur non partisan.[114]

Pemilu 2004 adalah pemilu kedua setelah Soeharto jatuh. Meskipun demikian, pada pemilu kedua ini memiliki perbedaan yang sangat jauh dalam banyak hal dengan pemilu 1999. Hal ini karena pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang dilakukan setelah amandemen keempat UUD 1945. Perbedaan-perbedan tersebut yaitu: *Pertama*, militer tidak lagi duduk dalam lembaga perwakilan. *Kedua*, lahirnya penyelenggara pemilu yang independen dalam arti orang-orang yang duduk di Komisi Pemilihan Umum (KPU) terbebas dari unsur pemerintah dan partai politik sekaligus tidak menjadi bawahan atau suborganisasi dari lembaga atau departemen lain yang ada dalam pemerintahan. *Ketiga*, pemilu dilaksanakan dengan sumberdaya yang sangat besar. Sumberdaya itu terutama berkaitan dengan pembiayaan pemilu. *Keempat*, inovasi kombinasi perwakilan politik dan ruang. *Kelima*, pemilihan Presiden secara langsung dan terakhir, penggunaan instrumen survei untuk jajak pendapat dan penghitungan suara cepat *(quick count)*.[115]

---

[114] Ibid., hlm.89.
[115] Ibid., hlm.101-103.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan, nama KPU itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-Undang.[116]

Akan tetapi keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebut tegas dalam pasal 22 E UUD 1945 sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri mau tidak mau menjadi sangat penting artinya dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD 1945. Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dapat dikatakan penting secara konstitusional atau lembaga negara yang memiliki apa yang disebut *konstitusional importance*, terlepas diatur secara eksplisit atau tidak dalam UUD 1945.[117]

Jika lembaga penyelenggara pemilu itu tidak bersifat nasional, tetap dan mandiri maka lembaga tersebut bukanlah lembaga sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945, atau jika disamping penyelenggara pemilu yang memenuhi syarat konstitusi itu diadakan lagi lembaga lain yang bersifat tandingan hanya karena para politisi yang mengendalikan proses pembentukan UU (misalnya)

---

[116] Jimmly Asshiddiqie III, Op.cit., hlm.236
[117] Ibid.,

tidak menyukai independensi lembaga penyelenggara yang sudah ada maka kedudukan konstitusional lembaga penyelenggara pemilu itu jelas dilindungi oleh UUD 1945. [118]

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh UU tentang Pemilihan Umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum. Dalam pasal 22 E UUD 1945 sendiri nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Itu sebabnya dalam rumusan pasal 22 E UUD 1945 itu, perkataan Komisi Pemilihan Umum ditulis huruf kecil, artinya Komisi Pemilihan Umum yang disebut dalam pasal 22 E itu bukanlah nama melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya UU dapat saja memberikan nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya dengan sebutan Badan Pemilihan Umum, atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah, dan sebagainya.[119]

Namun demikian, karena sebelum perubahan UUD 1945 lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri sejak dulu sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum maka oleh UU tentang pemilihan umum, lembaga peyelenggara pemilu tersebut juga jelas dipertahankan dengan nama Komisi Pemilihan Umum.[120] Karena itulah lembaga penyelenggara pemilu yang ada

---

[118] Ibid.,hlm.236-237.
[119] Ibid.,
[120] Ibid.,

sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum sebagai komisi yang bersifat nasional, jelas, dan mandiri sesuai ketentuan pasal 22 E ayat 5 UUD 1945.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam konsep penyelenggaran itu tercakup pengertian pelaksanaan dan pengawasan. Karena itu KPU sebagai penyelenggara cukup menjalankan fungsi sebagai pembentuk kebijakan (*policy maker/regulator*). Sedangkan untuk pelaksanaan pemilu, KPU membentuk panitia pelaksana pemilu dan untuk pengawasan oleh KPU dapat dibentuk panitia pengawas pemilu. Panitia pelaksana maupun panitia pengawas bersifat sementara (*ad hoc)*, dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada KPU, serta anggota-anggota dan pimpinannya di angkat dan diberhentikan oleh KPU.

Menurut ketentuan pasal 16 UU No 12 tahun 2003, jumlah anggota KPU sebanyak-banyaknya 11 orang, KPU provinsi sebanyak 5 orang, dan KPU kabupaten/kota sebanyak 5 orang. Keanggotaan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota dan para anggota. Ketua dan wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota. Setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama. Namun Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang.

Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan DPR guna ditetapkan sebagai anggota. Sementara itu, calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU provinsi, sedangkan calon anggota KPU kabupaten/kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU provinsi guna ditetapkan menjadi anggota KPU Kabupaten/kota.

**2. Dasar Hukum dan Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum (KPU) diatur secara tegas dalam UUD 1945 pasal 22 E yang berbunyi:

(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 anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) berkedudukan sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat nasional tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga

yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggara pemilihan umum ini diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

**3. Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam pasal 8 ayat (1) UU No 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang 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 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 membuat 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.

Dalam hal Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, KPU juga mempunyai tugas dan wewenang seperti yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraa Pemilu yaitu:

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 mengu- mumkannya;
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 anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, 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 untukmengaudit 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.

KPU selain mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, KPU tersebut juga mempunyai tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini di atur dalam Pasal 8 ayat (3) UU No 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara pemilu yang 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.

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu, baik pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada hakikatnya mempunyai tugas dan wewenang yang hampir sama.

# BAB III

# HASIL DAN PEMBAHASAN

## A. Kekuasaan Presiden dalam Proses Pengisian Pejabat Negara

Pengangkatan kepala pemerintahan dan pejabat negara dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan dan ada yang diangkat tanpa pemilihan.[121] Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik,[122] sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.[123] Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu pemilihan yang bersifat langsung oleh rakyat dan yang tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri.

Pejabat negara yang duduk di cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif merupakan pejabat negara yang dipilih, baik secara langsung oleh rakyat ataupun secara tidak langsung. Yang dipilih secara langsung oleh rakyat antara lain meliputi: Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, Gubernur dan Wakil Gubernur, Anggota DPRD Provinsi, Bupati dan Wakil

---

[121] Jimmly Asshiddiqie II, Op.cit., hlm.745.
[122] Ibid.,
[123] Ibid.,

Bupati, Anggota DPRD kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota, Anggota DPRD kota.[124]

Di samping itu, ada pula pejabat-pejabat negara yang dipilih tetapi tidak secara langsung oleh rakyat. Pejabat-pejabat negara ini adalah mereka yang dipilih atau diangkat oleh pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat diantaranya adalah:[125]

a. Hakim Agung dipilih oleh DPR
b. Hakim Konstitusi, tiga orang dipilih oleh DPR, tiga oleh Presiden, dan tiga orang lainnya oleh Mahkamah Agung
c. Menteri diangkat oleh Presiden
d. Dewan Gubernur Bank Indonesia
e. Para anggota komisi-komisi negara yang di berbagai negara biasa disebut sebagai komisioner *(commisionaire)*, yaitu Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional Hak Azazi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya
f. Anggota pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

Salah satu pejabat negara yang ada di Indonesia adalah anggota KPU. Secara institusional, KPU yang ada sekarang merupakan KPU ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998 yaitu: [126]

1. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres No 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie.
2. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001.
3. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi,

---

[124] Ibid .,hlm.380.
[125] Ibid., hlm.381.
[126] www.kpu.go.id diakses tangal 27 juli 2010

akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

Pengaturan kekuasaan Presiden dan DPR dalam proses pengisian anggota KPU terdapat dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-undang tersebut diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam undang-undang juga diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang.[127] Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang.[128] Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

---

[127] lihat pasal 16 ayat (1) butir a UU No 12 Tahun 2003.
[128] pasal 6 ayat (1) butir a UU No 22 Tahun 2007.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).[129] Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.[130] Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas : mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara Pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas.[131]

Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yaitu:[132]

a. Warga negara Indonesia;
b. Pada saat pendaftaran berusia 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 KPU Kabupaten/Kota;
c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945
d. mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
e. memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara Pemilu;
f. berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU dan KPU Provinsi dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
g. berdomisili di wilayah Republik Indonesia untuk anggota KPU, di wilayah provinsi yang bersangkutan untuk anggota KPU Provinsi, atau di wilayah

---

[129] Pasal 6 ayat (5) UU No 22 tahun 2007.
[130] Pasal 6 ayat (6) UU No 22 tahun 2007.
[131] Pasal 2 UU No 22 tahun 2007
[132] Pasal 11 UU No 22 tahun 2007.

kabupaten/kota yang bersangkutan untuk anggota KPU Kabupaten/ Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;

h. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
i. 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;
j. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukantindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
k. tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsionaldalam jabatan negeri;
l. bersedia bekerja penuh waktu; dan
m. bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/ badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.

Syarat-syarat untuk dapat menjadi calon anggota KPU tersebut harus dipenuhi oleh setiap calon anggota KPU. Syarat tersebut merupakan syarat kumulatif, artinya syarat tesebut harus dipenuhi oleh setiap calon anggota KPU. Jika salah satu syarat tidak dipenuhi maka tidak dapat untuk mengajukan diri sebagai calon anggota KPU.

**Proses Pengisian Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai Pejabat Negara**

Bentuk kekuasaan Presiden dalam proses pengisian anggota KPU yaitu Presiden membentuk Panitia Tim Seleksi calon anggota KPU yang terdiri dari lima orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak bersangkutan yang menerangkan bahwa calon sudah tidak lagi menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu yang telah ditentukan yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU

yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti *fit and proper test*.[133] Anggota Tim Seleksi tersebut paling rendah S-1 dan berusia paling rendah 35 (tiga puluhlima) tahun. Anggota Tim Seleksi dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU. Komposisi Tim Seleksi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota. Pembentukan Tim Seleksi tersebut ditetapkan dengan Keputusan Presiden dalam waktu paling lama 15 (limabelas) hari kerja terhitung sejak 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya keanggotaan KPU.

Tim Seleksi melaksanakan tugasnya secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Seleksi dapat dibantu oleh atau berkoordinasi dengan lembaga yang memiliki kompetensi pada bidang yang diperlukan. Untuk memilih calon anggota KPU, sesuai dengan pasal 13 ayat 3 UU No 22 Tahun 2007, Tim Seleksi melakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:

a. mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU sekurang-kurangnya pada 5 (lima) media massa cetak harian nasional selama 1 (satu) hari dan 5 (lima) media massa elektronik nasional selama 3 (tiga) hari berturut-turut;
b. menerima pendaftaran dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung .sejak pengumuman terakhir;
c. melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota KPU dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja;

---

[133] www.kpu.go.id., Pada proses pengisian anggota KPU periode 2007-2012, susunan panitia tim seleksi calon anggota kpu yaitu:[133]
1. Ketua : Prof. Dr. H.M.Ridwan Nazir, MA
2. Anggota : Prof. Dr. Sarlito Wirawan Sarwono MA
3. Prof. Dr. H. Jalaluddin
4. Dr. Purnaman Natakusumah, MA.
5. Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, MBA

d. mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja;
e. melakukan seleksi tertulis dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak pengumuman hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada huruf d;
f. mengumumkan nama daftar bakal calon anggota KPU yang lulus seleksi tertulis sekurang-kurangnya pada 5 (lima) media massa cetak harian nasional selama 1 (satu) hari dan 5 (lima) media massa elektronik nasional selama 3 (tiga) hari berturut-turut untuk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja;
g. melakukan wawancara dengan bakal calon anggota KPU, termasuk mengklarifikasi tanggapan dan masukan masyarakat dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja; dan
h. menyampaikan 21 (dua puluh satu) nama bakal calon anggota KPU kepada Presiden paling lambat 2 (dua) hari kerja terhitung sejak Tim Seleksi memutuskan nama bakal calon. hari kerja" dalam ketentuan ini sudah termasuk waktu untuk melengkapi persyaratan administrasi. Penyampaian nama bakal calon anggota KPU dari Tim Seleksi kepada Presiden disusun berdasarkan abjad disertai salinan berkas administrasi tiap-tiap bakal calon anggota KPU.

Pada proses pengisian anggota KPU periode 2007-2012, perhatian masyarakat untuk ikut mendaftar sebagai calon anggota KPU cukup besar.[134] pendaftaran calon anggota KPU dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu langsung mengambil formulir pendaftaran di kantor Sekretariat Tim Seleksi Anggota KPU atau men-downloud formulir melalui website Depertemen Dalam Negeri.

Tahapan Seleksi Anggota KPU memiliki waktu 60 s/d 80 hari untuk menyelesaikan keseluruhan proses seleksi yang berjumlah delapan tahapan. Adapun Tahapan Seleksi Anggota KPU periode 2007-2012 yaitu sebagai berikut :

1. Waktu Agenda 18 sampai 20 Juni Pengumuman pendaftaran,

---

[134] terbukti sejak dimulainya pendaftaran (21 juni sampai Selasa 26 juni) pukul 12.00 Wib sudah 420 orang mengambil formulir pendaftaran, beberapa diantaranya anggota KPU Provinsi. Sedangkan yang mengembalikan formulir 51, 31 orang langsung ke Sekretariat dan 20 orang mengembalikan melalui pos.(www.kpu.go.id)

2. 21 sampai 29 Juni Pendaftaran,
3. 2 sampai 6 Juli Seleksi Administrasi (penelitian administrasi),
4. 9 sampai 11 Juli Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi,
5. 12 sampai 30 Juli Seleksi Tertulis,
6. 31 Juli sampai 13 Agustus Pengumuman Hasil Seleksi Tertulis,
7. 21 Agustus sampai 1 September Wawancara calon dan pertimbangan masukan masyarakat, menetapkan 21 calon anggota KPU,
8. 3 sampai 7 September Mengajukan 21 nama calon Anggota KPU ke Presiden.[135]

Pada proses pengisian anggota KPU periode 2007-2012, Panitia Seleksi Calon Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan 45 nama bakal calon anggota KPU yang lulus Tahap Seleksi Tertulis, Selasa, 31 Juli 2007. Proses seleksi tes tertulis tersebut terdiri dari psikotes, kesetiaan, dan integritas. Selanjutnya mereka akan mengikuti tahapan seleksi wawancara.[136]

Menurut Jadwal yang telah ditetapkan oleh panitia seleksi 21 Agustus sampai 1 September akan dilakukan wawancara terhadap calon yag telah lolos tapan seleksi sebelumnya. Dan dengan mempertimbangan masukan masyarakat, panitia seleksi akan menetapkan 21 calon anggota KPU, selanjutnya pada tanggal 3 sampai 7 September panitia akan mengajukan 21 nama calon anggota KPU kepada Presiden sesuai dengan amanat UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Presiden selanjutnya menetapkan 21 nama calon atau tiga kali jumlah angota KPU untuk selanjutnya diajukan kepada DPR yang akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan *(fit and proper test)* sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Penyampaian nama calon yang sudah ditetapkan

---

[135] www.kpu.go.id diakses tanggal 27 juli 2010
[136] Ibid.,

tersebut disusun berdasarkan abjad disertai salinan berkas administrasi tiap-tiap bakal calon anggota KPU paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak Presiden menerima nama bakal calon anggota KPU dari Tim Seleksi.

**B. Hubungan antara Presiden dan DPR dalam Proses Pengisian anggota KPU**

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan *(controling)*, dan penganggaran *(budgeting)*. Dalam melaksanakan peranan dan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hubungan yang erat dengan lembaga negara lain. DPR juga memiliki peran sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam hal pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik. Pengawasan oleh parlemen yag berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik tertentu juga membutuhkan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang dipilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat. Demikian pula pejabat negara lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat termasuk pemilihan anggota KPU.

Proses pemilihan anggota KPU di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan dalam waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya berkas calon anggota KPU dari Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat memilih dan menyusun urutan peringkat dari 21 (dua puluh satu) nama calon anggota KPU berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan *(fit and proper test)* sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan 7 (tujuh)

peringkat teratas dari 21 (dua puluh satu) nama calon anggota sebagai anggota KPU terpilih. Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan nama anggota KPU terpilih kepada Presiden dalam waktu paling lambat 2 (dua) hari kerja terhitung sejak calon anggota KPU ditetapkan.[137]

Dalam proses pengisian anggota KPU, DPR mempunyai peran dalam melakukan *fit and proper test* terhadap bakal calon anggota KPU yang telah diseleksi oleh tim seleksi yang di bentuk Presiden tersebut. Pada hakikatnya, *fit and proper test* di DPR bertujuan meningkatkan profesionalisme lembaga negara dengan terjaringnya pejabat-pejabat negara yang tepercaya.[138] Anggota KPU yang telah terpilih oleh DPR disampaikan kepada Presiden untuk disahkan dengan Keputusan Presiden paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya 7 (tujuh) nama yang ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Tujuan dari dilaksanakannya *fit and proper test* oleh DPR dalam menyeleksi anggota KPU antara lain adalah untuk memilih dan menentukan anggota KPU yang memenuhi persyaratan anggota KPU. Selain itu juga bertujuan Untuk meningkatkan kepercayaan publik melalui suatu proses pemilihan yang adil, terukur dan transparan.[139]

---

[137] Wawancara dengan Kasubag Penerangan Humas Dpr
[138] Ibid.,
[139] ww.dpr.go.id diakses tanggal 27 juli 2010

Dalam melakukan *Fit and Proper Test* ada beberapa prosedur yang harus dilaksanakan oleh DPR. Prosedur pelaksanaan *Fit and Proper Test* tersebut yaitu:[140]

1) Komisi II harus menetapkan waktu yang akan dialokasikan untuk pelaksanaan *fit and proper test* ini serta jadwal setiap tahapan dalam *test*:

Usul :28 hari sejak input tahap awal dari publik diterima Komisi II

Usulan rencana jadwal *fit and proper test* dapat dilihat pada table 1:

| No | Kegiatan | Lama waktu | Pelaksana |
|---|---|---|---|
| 1 | Menetapkan anggota Tim Pakar | 3 hari | Komisi II dibantu LSM dan Media |
| 2 | Persiapan (merumuskan daftar pertanyaan, aturan pelaksanaan) | 3 hari | Komisi II dibantu Tim Pakar & LSM |
| 3 | Pengisian kuesioner awal | 3 hari | Calon anggota |
| 4 | Investigasi terhadap calon | 6 hari (dilakukan bersamaan dengan Persiapan dan Pengisian kuesioner awal | Tim Pakar |
| 5 | Proses wawancara secara terbuka | 7 hari (2.5 –3 jam per calon) | Komisi II |
| 6 | Input dari publik | 7 hari | Publik, media massa, LSM |
| 7 | Evaluasi | 5 hari | Komisi II dibantu Tim Pakar |
| | **Total waktu** | 28 hari | |

[140] Ibid.,

2). Menunjuk Tim Pakar Independen untuk membantu Komisi II dalam melaksanakan *fit and proper test*.

Tim Pakar Independen yang ditunjuk untuk membantu Komisi II dalam melaksanakan *fit and proper test* tersebut harus memiliki beberapa kriteria. Kriteria anggota Tim Pakar Independen tersebut diantaranya adalah mewakili beberapa keahlian yang diperlukan untuk melakukan penilaian terhadap calon anggota KPU seperti ahli hukum, ahli pemilu, ahli psikologi sosial, ahli manajemen organisasi. Selain itu juga mempunyai *track record* yang independen[141] dan non partisan.[142]

Tim Pakar Independen yang ditunjuk memiliki beberapa tugas untuk membantu melaksanakan *fit and proper test* tersebut. Tugas Tim Pakar tesebut antara lain meliputi:[143] Merumuskan pertanyaan untuk wawancara calon anggota KPU. Membantu Komisi II dalam hal merumuskan peraturan dasar pelaksanaan *fit and proper test*, melakukan investigasi/riset terhadap latar belakang setiap calon anggota KPU berdasarkan input publik, kelengkapan administratif, sumber lain yang dianggap sah, serta menciptakan mekanisme penilaian (*scoring*) terhadap hasil wawancara serta persyaratan administratif. Selain itu tim pakar juga bertugas melakukan penilaian terhadap keseluruhan proses dan memberikan rekomendasi kepada Komisi II berupa

---

[141] Independen maksudnya tidak dikemudikan atau dikuasai oleh orang/badan lain

[142] non partisan maksudnya tidak berada di bawah pengaruh serta tidak berpihak kepada seseorang, kelompok tertentu, partai politik, dan/atau Pemerintah

[143] ww.dpr.go.id diakses tanggal 27 juli 2010

hasil penilaian. Rekomendasi ini harus dipublikasikan dan dijadikan dasar bagi Komisi II untuk mengambil keputusan mengenai calon anggota KPU yang terpilih.

3. Menetapkan peraturan dasar (*ground rules*). Peraturan dasar tersebut meliputi:

   a. Urutan kandidat yang akan diwawancara
   b. Pelaksanaan keseluruhan proses wawancara secara terbuka (*open hearing*)
   c. Publikasi seluruh materi *fit and proper test* termasuk hasil penilaian.
   d. Hak dan kewajiban calon anggota KPU selama proses *fit and proper test.*
   e. Hak dan kewajiban anggota Komisi II yang akan melakukan wawancara
   f. Alokasi waktu yang tersedia untuk :
      1. Mengajukan pertanyaan oleh anggota Komisi II (per fraksi atau per individu anggota Komisi II)
      2. Menjawab pertanyaan oleh calon anggota Komisi.
      3. Mengajukan pertanyaan tambahan *(follow up question)*
   g. Hak dan kewajiban Tim Pakar Independen untuk membantu Komisi II dalam melakukan *fit and proper test.*
   h. Hak publik untuk memberikan masukan setelah wawancara berlangsung
   i. Metode penilaian terhadap keseluruhan persyaratan dan hasil wawancara.

4. Beberapa prosedur tambahan

   Dalam proses pelaksanaan *fit and proper test* oleh DPR terhadap calon Anggota KPU, terdapat beberapa prosedur tambahan yang harus di laksanakan. Prosedur tambahan tersebut meliputi Sebelum *fit and proper test* berlangsung, setiap calon anggota KPU diwajibkan untuk menandatangani surat perjanjian tertulis untuk menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas dan memegang teguh integritas diri bahwa segala sesuatu yang disampaikannya adalah yang sebenar-benarnya.[144] Selain itu Calon anggota diminta mengisi

[144] Ibid.,

kuesioner awal yang dapat membantu mempercepat proses wawancara. Kuesioner tersebut berisi pertanyaan-pertanyaan yang dapat mengukur :[145]

a. Kompetensi dan Pengetahuan teknis pemilu secara umum dan KPU secara khusus
b. Pengetahuan umum seperti: hukum, politik, sosial
c. Kemampuan manajerial
d. Kepemimpinan
e. Kondisi psikologis, kemampuan relasi antar manusia

Pada proses pengisian anggota KPU periode 2007-2012, Komisi II DPR bekerja keras menguji 21 calon anggota KPU yang telah lolos berbagai macam proses seleksi pada tanggal 1-3 Oktober.[146] Setelah DPR melakukan *Fit and Proper test* terhadap calon anggota KPU, DPR lalu akan memeringkat berdasarkan hasil tes dari nomor 1 sampai 7 dan secara otomatis menjadi calon yang akan disahkan keanggotaannya oleh Presiden Susilo Bambang yudhoyono. Anggota KPU periode 2007-2012 yang telah dipilih oleh DPR adalah sebagai berikut:[147]

1) Abdul Hafiz Anshary: doktor sejarah peradaban Islam. Guru Besar Institut Agama Islam Negeri Antasari; Mantan Ketua KPU Kalimantan Selatan periode 2003-2005.
2) Sri Nuryanti: Lulusan magister Asian Studies di The Australian National University; Mantan Koordinator Penelitian Tim Pemilu LIPI.

---

[145] Ibid.,

[146] Mereka adalah Abdul Aziz berasal (Jawa Barat), Abdul Hafiz Anshary (Banjarmasin), Achmad Herry (Bekasi), Andi Nurpati (Bandar Lampung), Dyah Arum Muninggar (Kabupaten Bogor), Elvyani NH Gaffar (Kaltim), Endang Sulastri (Ciputat), Hamdan Rasyid (Jakarta Selatan), I Gusti Putu Artha (Denpasar). Selanjutnya, Laurel Heydir (Jakarta Timur), M Jafar (Banda Aceh), Mossadeq Bahri (Depok), Nasruddin Harahap (Yogyakarta), Ridwan Max Sijabat (Jakarta Pusat), Roba'i Hamid (Jawa Timur), Saut Hamonangan Sirait (Jakarta Timur), Sri Nuryanti (Jakarta Selatan), Syamsul Bahri (Jawa Timur), Theofilus Waimuri (Tangerang), Toemin A Masoem (Jakarta Selatan), Zulfadli (Depok).(www.kpu.goid)

[147] www.kpu.go.id diakses tanggal 27 juli 2010

3) Endang Sulastri: Lulusan magister ilmu politik UI; Anggota Tim Pokja Partisipasi Politik Perempuan pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan.
4) I Gusti Putu Artha: berpengalaman kerja di bidang jurnalistik cetak dan televisi; Anggota KPU Bali.
5) Andi Nurpati: Mantan anggota panitia pengawas pemilu Lampung.
6) Abdul Aziz: Magister antropologi dan sosiologi Monash University Australia;
7) Syamsul Bahri, Dosen Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya Malang.

Namun demikian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya melantik enam anggota KPU saja di Istana Negara pada tanggal 23 Oktober. Hal ini dikarenakan salah satu calon terpilih lainnya, Syamsul Bahri, ditunda pelantikannya. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak bersedia melantik Syamsul Bahri hingga ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bersalah atau tidaknya dalam kasus korupsi yang melibatkan dirinya.[148]

Berkaitan dengan pelaksanaan prinsip *checks and balances system* serta hubungan kewenangan antara Presiden dengan lembaga negara lainnya, proses pengisian pejabat negara ini tidak terlepas dari hal tersebut. Hal ini berarti sistem *checks and balances* dalam proses pengisian pejabat negara memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan. Dengan mekanisme ini dapat dicegah cabang kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.

Mekanisme *checks and balances* dalam proses pengisisian anggota KPU dapat dilihat dalam bentuk kerjasama antara Presiden dan DPR dalam proses pengisian anggota KPU. Presiden mempunyai kekuasaan dalam hal menentukan

[148] Ibid.,

dan mensyahkan anggota KPU yang telah terpilih oleh DPR dengan suatu Keputusan Presiden sedangkan DPR mempunyai kewenangan dalam melakukan *fit and proper test* terhadap bakal calon anggota KPU yang telah di seleksi oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden.[149]

Dalam peoses pengisian anggota KPU ini, bentuk hubungan antara Presiden dan DPR adalah dengan saling melakukan pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga negara, sehingga antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lainnya tercipta suatu hubungan yang baik untuk menciptakan keseimbangan diantara lembaga-lembaga tersebut.

## C. Kendala dalam Proses Pengisian anggota KPU

Dalam proses pengisian anggota KPU, tidak terlepas dari segala permasalahan dan kendala-kendala. Proses pengisian dan seleksi pejabat negara yang kerap melalui prosedur yang demikian panjang dan ketat, serta memakan biaya yang tidak sedikit, terbukti tidak selalu berhasil menghasilkan figur terbaik. Proses pengisian pejabat negara dikhawatirkan lebih banyak dimanfaatkan oleh kekuatan politik tertentu untuk melanggengkan kekuasaannya. Salah satu indikasi kegagalan yang nampak adalah banyaknya pejabat negara terpilih yang tersangkut masalah hukum. Salah satu bukti tersebut adalah adanya kasus yang melibatkan Syamsul Bahri dimana ia terpilih menjadi salah satu dari tujuh calon anggota KPU, padahal ia telah menjadi tersangka dalam kasus korupsi. Tidak hanya itu, sejumlah pejabat negara hasil seleksi yang ketat itu dianggap tidak

[149]Ibid.,

mampu menunjukkan kapabilitasnya mengelola dengan baik lembaga yang dipimpinnya.[150] Padahal, proses pengisian dan seleksi pejabat negara yang panjang itu tujuannya tidak hanya untuk mengetahui sisi kecakapan calon pemimpin lembaga negara, tetapi juga untuk mengtahui integritas moral mereka. Publik pun meragukan kapasitas dan kapabilitas pejabat negara yang dipilih lewat prosedur lembaga perwakilan rakyat.[151]

Masalah dalam proses pengisian angota KPU ini dapat dilihat mulai dari panitia seleksi yang tidak secara penuh dilengkapi dengan petunjuk yang memadai untuk melakukan seleksi, dan DPR yang tidak berkualitas *(qualified)* untuk melakukan rekruitmen, serta daftar calon yang lebih didominasi para pencari kerja atau mereka yang memburu perlakuan khusus *(privilege)* sebagai pejabat negara.[152] J Kristiadi berpendapat bahwa seleksi anggota KPU sudah bermasalah pada tahapan seleksi yang dilakukan oleh Panitia Seleksi (Pansel). Selain itu, terdapat elemen pemerintah yang mengendalikan Panitia Seleksi dalam melakukan seleksi itu. Akibat Panitia Seleksi dikendalikan, muncul berbagai persoalan terkait pengisian calon anggota KPU. Ini semua berawal dari Panitia Seleksi yang beranggotakan orang-orang yang tidak berkompeten untuk melakukan seleksi yang benar.

---

[150] Suwardiman, Artikel: Apatisme terhadap Perekrutan Sang Pejabat

[151] Hasil jajak pendapat Kompas terhadap 768 responden di sepuluh kota besar di Indonesia menyimpulkan, mayoritas (58,6 persen) responden tidak yakin dengan kualitas dan kemampuan pejabat publik yang dipilih lewat pintu DPR.

[152] kegagalan rekruitmen pejabat public kita, www.Kompas.com

Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya protes dari berbagai kalangan terhadap proses seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan diserahkannya 21 nama calon anggota KPU oleh Panitia Seleksi ke pemerintah yang diwakili Menteri Sekretariat Negara. Walau ditanggapi secara sportif oleh para peserta, Namun hal berbeda terjadi ketika Panitia Seleksi mengumumkan 45 nama calon anggota KPU yang lulus tes tertulis dan rekam jejak melalui suratnya yang bernomor 14/TS-KPU/VII/ 2007 tanggal 31 Juli 2007. Pada saat hasil tes tertulis diumumkan oleh Panitia Seleksi, berbagai pendapat muncul menanggapi hasil keputusan Panitia Seleksi. Hal tersebut dikarenakan beberapa peserta calon anggota KPU yang dinilai berkompeten tidak lolos tahapan tes seleksi tersebut[153]

Ketidakompetenan Panitia Seleksi KPU ini dapat dilihat dari hasil kerja Panitia Seleksi itu sendiri dalam menyeleksi dan meloloskan 21 nama calon anggota KPU. Dari 21 nama calon anggota KPU yang dinyatakan lolos seleksi wawancara, terdapat satu nama yang diduga terdaftar sebagai calon legislatif.[154] Dengan temuan ini, proses seleksi yang dilakukan oleh Panitia Seleksi dianggap melanggar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tentang Syarat Untuk Menjadi Calon Anggota KPU yaitu tidak pernah menjadi anggota partai politik selama lima tahun terakhir.

Masalah lain dalam proses pengisian anggota KPU adalah kurang tepatnya metode yang digunakan oleh Panitia Seleksi dalam melakukan seleksi terhadap

---

[153] Hendrawarman Nasution, 2007, *artikel: KPU Demokratis dan Sembelit Komentator*

[154] Calon itu adalah Theofilus Waimuri ,calon legislatif (caleg) Partai Demokrat dalam Pemilu 2004.

calon anggota KPU. Hal ini diungkapkan oleh Imam Prasodjo yang menyatakan metode yang tidak tepat tersebut adalah metode untuk mengetahui pengetahuan, kepribadian dan loyalitas seseorang kepada bangsa dengan menggunakan soal pilihan berganda *(multiple choice)*. Imam menyatakan bahwa metode tersebut tidak tepat digunakan untuk menyeleksi pejabat negara termasuk anggota KPU. Menurutnya, cara yang paling tepat digunakan untuk mengukur pengetahuan, kepribadian dan loyalitas seseorang kepada bangsa adalah dengan melakukan wawancara mendalam terhadap masing-masing calon anggota KPU.[155]

Kendala dalam proses pengisisan anggota KPU juga diungkapkan oleh Koalisi Pemantau Peradilan (KPP). Berdasarkan kajiannya, KPP juga mengidentifikasi sejumlah persoalan lain yang dapat dilihat pada proses pengisian pejabat negara di DPR yang umumnya menggunakan model uji kepatutan dan kelayakan *(fit and proper test). Pertama*, DPR cenderung mengedepankan parameter banyaknya dukungan yang diraih oleh calon dan mengenyampingkan pertimbangan kualitas serta kapabilitas. hasilnya, bukan individu-individu terbaik yang terpilih, karena proses pengisian hanya dijadikan tempat pertukaran kepentingan antara yang dipilih dengan yang memilih. Prosesnya pun tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota DPR. *Kedua*, DPR dipandang seringkali tidak mengoptimalkan informasi yang disampaikan oleh masyarakat melalui berbagai saluran seperti Lembaga Swadaya Masyarakat

---

[155] Metode Tes Kesetiaan Disoalkan Peserta Bersikukuh Itu Tes Psikologi dalam harian kompas tanggal *7-8-200.*

(LSM) mengenai sosok calon pejabat negara. Informasi tersebut, seharusnya dijadikan masukan penting bagi DPR dalam membuat keputusan sehingga tidak seperti membeli kucing dalam karung.

DPR seringkali tidak hanya mengabaikan informasi dari masyarakat, mereka bahkan juga sering tidak mempedulikannya dengan alasan bukti-bukti yang diajukan tidak cukup kuat. *Ketiga*, selain tidak menghiraukan masukan dari masyarakat, DPR juga cenderung pasif dalam melakukan penelusuran sendiri sehingga praktis tidak ada data dan informasi yang cukup untuk membuat keputusan.

Selain itu masalah yang dihadapi dalam proses pengisian anggota KPU itu sendiri adalah kurang lengkapnya prosedur atau tata cara dalam pengisian anggota KPU tersebut. Pedoman yang ada sekarang hanyalah prosedur atau tata cara dalam pengisian anggota KPU dan hanya dengan mengandalkan Undang-Undang saja. Padahal Undang-Undang tersebut belum secara rinci dan konkrit mengatur proses pengisian anggota KPU tersebut. Hal ini dapat dilihat ketika DPR dan Panitia Seleksi dihadapkan dengan masalah kelemahan metodologi saat harus melakukan seleksi pejabat Negara termasuk anggota KPU.[156]Dengan kurang memadainya aturan yang mengatur prosedur pengisian anggota KPU tersebut, mekanisme pengisian anggota KPU tersebut juga menjadi tidak efektif dan efisien sehingga pejabat yang dihasilkan pun tidak berkualitas.

---

[156] Anwari WMK, warung pojok filsafat Politik yang Post-Positivistik

# BAB IV

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

Dari uraian hasil dan pembahasan yang telah penulis kemukakan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kekuasaan Presiden dalam proses pengisian Pejabat Negara dalam hal ini adalah anggota Komisi Pemilihan Umum yaitu Presiden mengusulkan dan menetapkan nama-nama calon Pejabat Negara tersebut untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan *(fit and proper test)* oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan kemudian disahkan menjadi Pejabat Negara oleh Presiden.
2. Hubungan antara Presiden dan DPR dalam proses pengisian anggota KPU ini, tidak terlepas dari mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Presiden mempunyai kekuasaan dalam hal menentukan dan mensyahkan anggota KPU yang telah terpilih oleh DPR dengan suatu Keputusan Presiden sedangkan DPR mempunyai kewenangan dalam melakukan *fit and proper test* terhadap bakal calon anggota KPU yang telah di seleksi oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden. Jadi, Bentuk hubungan antara Presiden dan DPR dalam proses pengisian anggota KPU adalah dengan saling melakukan pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga Negara tersebut, sehingga antara Presiden dan DPR tercipta suatu hubungan yang baik untuk menciptakan keseimbangan diantara lembaga-lembaga tersebut.

3. Dalam pengisian anggota KPU masih terdapat sejumlah kendala yang belum bisa diselesaikan oleh pihak–pihak yang terkait dalam pengisian anggota KPU tersebut. Kendala-kendala tersebut mengakibatkan proses pengisian anggota KPU menjadi tidak efektif dan efisien. Kendala-kendala yang dihadapi antara lain: pertama, lemahnya proses pengisian terhadap calon anggota KPU. Hal ini menyebabkan banyaknya terjadi kasus atau masalah yang melibatkan pejabat Negara. Oleh karena itu diperlukan suatu metode pengisian yang dilatarbelakangi aspek kualitas dan kapabilitas yang jelas, bukan pertimbangan politis semata sehingga dapat memilih calon anggota KPU yang berkompeten, independen, profesional, dan berintegritas moral tinggi dalam melaksanakan tugasnya nanti sebagai anggota KPU. Kedua, anggota DPR sering kali tidak menghiraukan masukan dari masyarakat mengenai calon anggota KPU yang akan di lakukan uji kelayakan dan kepatutan *(fit and proper test)*. Hasilnya anggota DPR seringkali salah dalam memilih dan menentukan calon anggota KPU yang layak untuk menjadi anggota KPU. Ketiga, kurangnya acuan atau pedoman dasar bagi panitia baik dari panitia seleksi maupun dari DPR dalam melakukan proses seleksi bagi calon anggota KPU sehingga dalam melakukan proses seleksi anggota KPU panitia tersebut sering tidak memahami mekanisme pengisian anggota KPU tersebut.

## B. SARAN

1. Kedepan, proses seleksi untuk mengisi jabatan negara akan terus berlangsung. Oleh karena itu dibutuhkan suatu model seleksi ideal yang bisa dijadikan

acuan bagi seluruh proses seleksi pejabat negara termasuk anggota KPU. Untuk mengoptimalkan proses seleksi pejabat negara ini, perlu dibuat acuan dasar seleksi yang dapat digunakan untuk memandu melakukan seleksi pejabat negara. Acuan dasar itu misalnya melingkupi seperti: tata tertib, tim, mekanisme, metode, alat ukur, dan tahapan seleksi. Karena proses seleksi pejabat negara yang ada sekarang ini belum memiliki acuan dasar yang tetap. Selain itu ada beberapa hal penting yang harus ada dalam proses seleksi yaitu kualitas dan kemandirian orang-orang yang terlibat dalam proses seleksi, komposisi tim seleksi, sistem atau proses seleksi, kejelasan kriteria seleksi. serta kekuatan metode dan teknologi alat-alat tes yang digunakan.

2. Dalam proses *fit and proper test* yang dilakukan oleh DPR, sebaiknya DPR cenderung mengedepankan pertimbangan kualitas serta kapabilitas bukannya mengedepankan parameter banyaknya dukungan yang dimiliki calon anggota KPU itu sendiri. Selain itu anggota DPR diharapkan dapat menerima masukan dari masyarakat mengenai calon anggota KPU tersebut. Sehingga calon anggota KPU yang dihasilkan lebih berkompeten dan berkualitas.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

## DAFTAR PUSTAKA


Abu Daud Busro & Abu Bakar Busro, *Asas-asas hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia*, jakarta, 1983

Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR, dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005

-------, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jogjakarta, 2003

C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia edisi revisi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005

Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Artikel Hukum Tata Negara*, Jakarta, 2007

Jimmly Asshiddiqie, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005

-------*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

-------,*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, jakarta, 2006

John Pieris, *Pembatasan konstitusional Kekuasan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, jakarta, 2007

Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Institute for Strengthening Transition Society Studies (In-Trans), Malang, 2003

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009

--------, *lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, kencana, 2006

Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara pasca amandemen UUD 1945*, Andalas Uneversity Press, 2006

_____, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, labortorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, Jogjakarta, 2009

Tommy legowo, Press Riils, *Menyempurnakan Sistem presidential*, Centre For Electrocal Reform, Jakarta, 2007

Yed Imran, *Tinjauan Yuridis terhadap Kekuasaan Eksekutif dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, Artikel Hukum Tata Negara*, Jakarta, 2007.

Tim bidang hukum masyarakat transparansi Indonesia, studi ilmiah: *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI*, Jakarta, 2006

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

www.tranparansi.or.id

www.legalitas.org

www.dpr.go.id

www.kpu.go.id

www.setneg.go.id

hukumonline.com

harian kompas

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA