

ANALISIS KOMPARATIF PENGATURAN DIMENSI ORGANISASI KOMISI PEMILIHAN UMUM SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU DI ERA PEMERINTAHAN PASCA ORDE BARU

Tatang Sudrajat
Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA)
Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung
e-mail: id.tatangsudrajat@gmail.com

Abstrak

Beberapa undang-undang terkait pemilu yang terbit pada era pemerintahan pasca-Orde Baru telah memberi landasan kuat bagi pemilu yang makin demokratis, dan penyelenggara pemilu merupakan aspek strategis bagi keberlanjutannya. Karena itu, penting adanya analisis komparatif pengaturan dimensi-dimensi organisasi penyelenggara dalam undang-undang tersebut. Dengan metode deskriptif kualitatif penelitian ini menyimpulkan bahwa sembilan undang-undang yang pernah dan masih berlaku pada era pemerintahan pasca-Orde Baru memuat pengaturan dimensi organisasi, baik dimensi struktural maupun kontekstual. Dua undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu yaitu UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 15 Tahun 2011 lebih lengkap dan memadai memuat berbagai dimensi organisasi dibandingkan dengan tujuh undang-undang lainnya (UU Nomor 3 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 23 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 10 Tahun 2008, UU Nomor 42 Tahun 2008, dan UU Nomor 1 Tahun 2015). Ada tiga dimensi organisasi yang terkandung penuh dalam kesembilan undang-undang tersebut, yaitu spesialisasi, teknologi organisasi dan lingkungan, sehingga jauh lebih lengkap dibandingkan dimensi lainnya, khususnya dimensi profesionalisme, dimensi sentralisasi dan konfigurasi. Terdapat beberapa inkonsistensi dan permasalahan substantif terkait penyelenggara pemilu dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 yang saat ini menjadi pedoman pengaturan berbagai dimensi organisasi penyelenggara pemilu. Penelitian ini merekomendasikan agar UU Nomor 15 Tahun 2011 disempurnakan, diantaranya ukuran organisasi, profesionalisme dan sentralisasi.

Kata Kunci: Organisasi, Dimensi Organisasi, Pemilu.

Comparative Analysis of Organizational Dimension Setting of the Election Commission as the Election Organizer in the Post New Order Government Era

Abstract

Some electoral laws published during the reign after the new order has provided a strong basis for elections are more democratic, and electoral administration is a strategic aspect for its sustainability. Therefore, a comparative analysis of organizational dimensions of the electoral administration in the law is important. With qualitative descriptive methods the study concluded that nine laws ever and still valid in the era after the new order includes setting the dimensions of the organization, both structural and contextual dimensions. Two laws on Election namely Law No. 22 of 2007 and Law No. 15 of 2011 is complete and adequate contains various dimensions of organization than in seven other laws (Law No. 3 of 1999, Law No. 12 of 2003, Law No. 23 In 2003, Law No. 32 of 2004, Law No. 10 of 2008, Law No. 42 of 2008 and Law No. 1 of 2015). There are three organizational dimensions that is contained fully in the ninth of the law, namely specialization, organizational technology and environment, and therefore much more comprehensive than the other dimensions, especially the dimensions of professionalism, centralization dimensions and configurations. There are some inconsistencies and substantive issues related to electoral administration in Law No. 15 of 2011 which is currently as a guideline setting various dimensions of the hosting organization of the election. The study recommends that Law No. 15 of 2011 improved to better accommodate multiple dimensions of organizations whose setting is not adequate. Among them related to the size of the organization, professionalism and centralization.

Keywords: Organization, Organizational Dimension, Election.

A. PENDAHULUAN

Menghadapi pemilihan umum (pemilu) tahun 2019 yang pemungutan suaranya dilakukan serentak antara pemilu legislatif dan

pemilu presiden, pemerintah saat ini tengah menyiapkan revisi paket undang-undang pemilu, diantaranya terkait penyelenggara pemilu. Bila menoleh ke belakang, salah

satu pusat perhatian terkait pemilu setelah terjadinya peralihan rezim dari pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto kepada Presiden B.J. Habibie tahun 1998 adalah tentang penyelenggara pemilu. Ketika itu, sejalan dengan arus demokratisasi yang menggelinding sangat kuat, maka penyelenggara pemilu diyakini harus bertransformasi menjadi sosok yang benar-benar netral, independen, mandiri dan nonpartisan selain tentunya harus kapabel. Pemikiran ini didasarkan pada pengalaman, sebagai organisasi, penyelenggara pemilu pada era pemerintahan Orde Baru sulit untuk dikatakan netral karena semua aparatnya terdiri dari perangkat pemerintahan dari pusat sampai ke daerah merupakan elemen organisasi peserta pemilu yang sangat hegemonik, yakni Golongan Karya (Golkar).

Saat ini, meskipun Indonesia telah memiliki undang-undang khusus, yaitu UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang pengaturannya jauh lebih demokratis dibandingkan era Orde Baru, tuntutan tentang independensi penyelenggara pemilu selalu disuarakan dengan sangat nyaring. Misalnya bagaimana publik, khususnya para penggiat pemilu/pilkada dan kalangan *civil society* beberapa waktu lalu sangat aktif mengkritisi sifat “mengikat” hasil rapat dengar pendapat dalam rangka konsultasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tentang rancangan Peraturan KPU dan pedoman teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berdasarkan perspektif teori organisasi, penyelenggara pemilu sebagai organisasi tidak hanya dituntut harus tampil secara mandiri atau independen, tetapi juga memenuhi aspek-aspek organisasi lainnya sehingga dapat mencapai tujuan secara efektif. Efektivitas organisasi menurut Daft adalah *‘the degree to which an organization realize its goals. Organizational effectiveness indicates how well the organization realize its purpose and attains desired future state’* (1992:46). Analisis terhadap organisasi penyelenggara pemilu dalam konteks ini menjadi relevan, selaras dengan karakteristik organisasi yang melekat. Berdasarkan fungsinya, bila mengikuti pandangan Daniel Katz dan Robert Kahn, maka penyelenggara pemilu ini termasuk pada *tipe managerial or political organization*. Tipe ini menurut Katz & Kahn dalam Narayanan dan

Nath (1993: 5) *‘attempts to control resource use and authority’*. Menurut Pasal 1 angka 5, angka 6, angka 7 dan angka 8 UU Nomor 15 Tahun 2011, yang termasuk penyelenggara pemilu diantaranya adalah KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Dalam perkembangannya, berbagai masalah dan tantangan dihadapi serta mendera kelembagaan KPU sebagai bagian integral penyelenggaraan negara. Tantangan dan permasalahan yang dihadapi KPU pertama pada tahun 1999 dimana masih ada unsur parpol tentu saja berbeda dengan yang dihadapi KPU periode 2001-2007. Hal ini belum tentu sama dengan yang dihadapi oleh kelembagaan KPU sesudahnya, yakni periode 2007-2012. Termasuk yang masih melaksanakan tugas saat ini untuk periode 2012-2017. Dari waktu ke waktu makin terasa derasnya tuntutan publik terhadap kinerja KPU sampai ke tingkat daerah sebagai bagian dari lembaga penyelenggara negara yang makin berkualitas. Dalam konteks pembangunan nasional, yang di dalamnya termasuk pembangunan demokrasi hal ini telah diidentifikasi dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Dalam lampiran Bab IV undang-undang tersebut antara lain disebutkan bahwa dalam mewujudkan Indonesia yang demokratis berdasarkan hukum diantaranya dilakukan penyempurnaan struktur politik yang dititikberatkan pada proses pelembagaan demokrasi yang dilakukan dengan meningkatkan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsi-fungsi yang diberikan oleh konstitusi serta peraturan perundangan.

Harapan ke depan bagi para penyelenggara pemilu adalah dapat tampil sebagai organisasi yang memenuhi ekspektasi publik yang sangat tinggi. Pemilu yang berlangsung demokratis tentu menjadi kontibutor sangat menentukan keberlangsungan Indonesia sebagai negara demokrasi. Menurut perspektif organisasi, hal itu hanya akan terwujud apabila penyelenggara pemilu sepenuhnya mengikuti kaidah-kaidah organisasi. Hal tersebut diantaranya berawal dari pengaturan berbagai aspek organisasi yang menggambarkan karakteristiknya sebagaimana tertuang dalam undang-undang kepiluan. Sejak era pemerintahan B.J. Habibie sampai dengan sekarang terdapat sembilan undang-undang kepiluan, dalam arti yang mengatur penyelenggara pemilu, jenis pemilu serta yang terkait dengan pemilu.

Dalam konteks inilah analisis terhadap organisasi penyelenggara pemilu, yang dibatasi pada kelembagaan KPU di tingkat pusat/nasional, provinsi dan kabupaten/kota menjadi sangat penting. Tulisan ini akan mengelaborasi, menganalisis dan mengevaluasi perbandingan pengaturan substansi dimensi-dimensi organisasi KPU (pusat), KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilu yang tertuang dalam sembilan undang-undang terkait pemilu yang terbit pada era pemerintahan pasca-Orde Baru.

B. LANDASAN TEORETIS

1. Organisasi

Tidak akan ada seorang manusia pun yang dapat melepaskan diri dari keterlibatannya dalam organisasi, sekecil apapun aktivitas yang dilakukannya. Sudah lama para ahli memperbincangkan peran penting organisasi dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Dalam kaitan ini, Narayanan dan Nath menyebut *'there are several reasons why organizations are important entities. First, organizations are pervasive throughout the modern world. In fact, they have become vital to the existence of the modern society. Second, people working alone can do simple tasks. It is only through working together in an organization that complex tasks can be performed. Thus, organizations extend the capacities of individuals acting alone. Third, when human effort is organized effectively, its results in higher productivity than would be possible with an unorganized collection of individuals'* (1993:5). Dengan demikian jelas sekali kedudukan penting organisasi dalam masyarakat modern untuk mendapatkan hasil kerja manusia yang lebih efektif.

Para ahli telah banyak mendefinisikan organisasi tergantung dari sudut pandang atau fokus perhatian masing-masing. Robbins mengemukakan bahwa organisasi (*organization*) adalah *'a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals'* (1990:4). Dalam pandangan Siagian, organisasi adalah *'setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk sesuatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan, yang mana selalu terdapat hubungan antara seorang/sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang/sekelompok orang lain yang disebut bawahan'* (2008:95). Organisasi disebutkan oleh Pfiffner dan Presthus sebagai *'the structuring of individuals and*

functions into productive relationships. Organization seeks a pattern of skills and responsibilities that will ensure coordination and unity of purpose through supervision' (1960:5).

Organisasi menurut Dwight Waldo adalah *'the structure of authoritative and habitual personal interrelations in an administrative system'* (dalam Rosenbloom dkk., 1994:8). Dalam pandangan Lubis, organisasi adalah *'suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi mempunyai fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai suatu kesatuan mempunyai tujuan tertentu, dan mempunyai batas-batas yang jelas sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya'* (1987:1). Narayanan dan Nath (1993:4) mendefinisikannya sebagai *'an arena where human beings come together to perform complex tasks so as to fulfill common goal(s)'*.

Beberapa karakteristik organisasi menurut James G. March dan Herbert A. Simon sebagaimana dikutip Henry diantaranya adalah bahwa organisasi (*organizations*) *'are purposeful, complex human activities, have specialized and limited goals, are characterized by sustained cooperative activity, provide services and products to their environment, and are dependent upon exchanges with their environment'* (1989:53). Talcot Parsons sebagaimana dikutip Narayanan dan Nath menyebut adanya empat tipe organisasi, yaitu *'production organization, political organization, integrative organization, dan pattern maintenance organization'*. Dikemukakan lebih lanjut bahwa *'political organization are concerned with ensuring that society as a whole achieves its objectives'* (1993:4). Dengan melihat tugas dan fungsinya, maka penyelenggara pemilu khususnya KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota termasuk apa yang disebutnya sebagai *political organization*.

Henry Mintzberg sebagaimana dikutip Robbins mengemukakan adanya lima elemen dasar dalam tiap organisasi, yaitu *'the operating core, the strategic apex, the middle line, the techno structure and the support staff'*. Lebih lanjut *the operating core* didefinisikannya sebagai *'employee who perform the basic work related to the production of products and services'* (1990:278). Dalam konteks pemilihan, serta dalam kerangka administrasi dan kebijakan publik secara nasional, maka KPU dan jajarannya di seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan *the operating core* yang mengimplementasikan seluruh kebijakan negara tentang pemilu yang dibentuk dengan

undang-undang. Dengan kata lain, komisioner KPU dan jajarannya sampai ke tingkat daerah pada dasarnya adalah eksekutor kebijakan pemilihan dan hal ini sejalan dengan yang dikemukakan J. Kristiadi bahwa 'pemilihan umum diselenggarakan oleh lembaga di luar kekuasaan pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kontroversi yang mengakibatkan meluasnya tuduhan terhadap penyelenggaraan yang memihak pada salah satu partai politik (Pito dkk. 2006: 302).

Meskipun karakteristik organisasi KPU adalah independen, dalam arti terbebas dari pengaruh dan intervensi lembaga negara manapun termasuk pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, tetapi dalam konteks administrasi negara dan kebijakan publik dirinya lebih berada pada ranah sebagai implementor kebijakan. Dengan merujuk kepada pandangan Dwight Waldo bahwa administrasi negara adalah '*organization and management of man and material to achieve the purpose of government*' (dalam Rosenbloom dkk, 1994:4), maka jelas bahwa KPU dan kelembagaannya sampai ke tingkat daerah adalah bagian integral dari organisasi negara dalam mengimplementasikan kebijakan publik berbentuk undang-undang yang substantive area nya tentang pemilihan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Pfiffner dan Presthus bahwa administrasi negara '*involves the implementation of public policy which has been outlined by representative political bodies*' (1960:4).

2. Dimensi Organisasi

Menurut Lubis, dalam analisis terhadap suatu organisasi seringkali perlu ditemukan terlebih dahulu karakteristik organisasi. Penetapan karakteristik hanya dapat dilakukan jika sebelumnya telah diketahui dimensi-dimensi organisasi. Berdasarkan dimensi-dimensi itulah dapat dirumuskan karakteristik suatu organisasi' (2008:1.18). Menurutnya 'dimensi organisasi terdiri dari dimensi struktural dan dimensi kontekstual. Dimensi struktural terdiri dari formalisasi, spesialisasi, standarisasi, sentralisasi, hirarki kekuasaan (otoritas), kompleksitas, profesionalisme dan konfigurasi. Dimensi kontekstual terdiri dari ukuran, teknologi dan lingkungan organisasi' (2008:1.18-1.19).

Dimensi organisasi menurut Daft terdiri dari dimensi struktural (*structural dimension*) dan dimensi kontekstual (*contextual dimension*). Dimensi struktural menurutnya '*provide*

labels to describe the internal characteristics of an organization. They create a basis for measuring and comparing organizations'. Dikemukakan lebih lanjut bahwa dimensi struktural terdiri dari '*formalization, specialization, standardization, hierarchy of authority, complexity, centralization, professionalism, dan personnel ratios*'. Selanjutnya dikemukakan bahwa '*contextual dimensions characterize the whole organization. Including its size, technology, environment, and goals. They describe the organizational setting that influences the structural dimensions*'. Dimensi kontekstual terdiri dari '*size, organizational technology, the environment, the organization's goals and strategy and an organization's culture*' (1992:13).

Masing-masing dimensi struktural dijelaskan Daft (1992:13-14) bahwa '*Formalization pertains to the amount of written documentation in the organization. Documentation includes procedures, job descriptions, regulations, and policy manuals. These written documents describe behavior and activities. Specialization is the degree to which organizational tasks are subdivided into separate jobs. Standardization is the extent to which similar work activities are performed in a uniform manner. Hierarchy of authority describes who reports to whom and the span of control for each manager. Complexity refers to the number of activities or subsystems within the organization. Complexity can be measured along three dimensions: vertical, horizontal, and spatial. Centralization refers to the hierarchical level that has authority to make a decision*' (1992:13-14).

Dikemukakan lebih lanjut bahwa '*profesionalism is the level of formal education and training of employees. Profesionalism is considered high when employees require long periods of training to hold jobs in the organization. Personnel ratios refer to the deployment of people to various functions and departments*'. Berikutnya, dimensi kontekstual dijelaskannya antara lain bahwa '*Size is the organization's magnitude as reflected in the number of people in the organization. Organizational technology is the nature of the production subsystem, and it includes the actions and techniques used to change organizational inputs into outputs. The environment includes all elements outside the boundary of the organization*' (1992:13-14). Berdasarkan pandangan Daft ini jelas bahwa keberadaan dimensi struktural dan kontekstual ini sangat penting untuk menganalisis postur lengkap organisasi.

Analisis komparatif pengaturan dimensi-dimensi organisasi ini terfokus pada sembilan undang-undang pemilihan sebagai produk kebijakan negara atau kebijakan publik.

Hal ini sekaligus mengandung tujuan untuk melakukan evaluasi terhadap substansi/isi kebijakan (*policy content*). Dalam kaitan ini Wibawa mengemukakan bahwa 'evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui empat aspek, yaitu proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan. Keempat aspek ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan, kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan' (1994:9). Pandangan ini tidak jauh beda dengan Howlet dan Ramesh, bahwa 'evaluasi proses (*process evaluation*) merupakan salah satu tipe dari lima tipe evaluasi administratif (*administrative evaluation*) yaitu 'examine the organizational methods, including rules and operating procedures, used to deliver programs' (1995:171).

3. Pemilu

Perbincangan tentang pemilu tidak akan terlepas dari bahasan perihal tatanan pemerintahan demokratis, yang tidak saja berkenaan dengan nilai-nilai (*values*) bagi kehidupan manusia tetapi juga berkaitan dengan prosedur untuk mewujudkan cita-cita kehidupan bernegara. Michael mengemukakan ada beberapa elemen pokok (*key elements*) demokrasi diantaranya '*recognition of rights for individuals, accountability of decision makers to the people, and representation*' (2006:16). Dalam pandangan Larry Diamond, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat pokok yaitu kompetisi, partisipasi politik serta kebebasan sipil dan politik' (dalam Mas'oed, 1994:11). Ketiga syarat tersebut sangat jelas hubungan keterkaitannya dengan pemilu.

Beberapa kriteria demokrasi menurut Dahl antara lain 'bahwa kendali atas keputusan-keputusan pemerintah mengenai kebijakannya berada pada pejabat-pejabat yang dipilih, pejabat-pejabat itu dipilih dalam pemilu yang dilangsungkan secara jujur dan bebas, secara praktis semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih, serta secara praktis semua orang dewasa mempunyai hak untuk dipilih sebagai pejabat dalam pemerintahan' (1994:94). Rodee dkk. mengemukakan bahwa 'ukuran demokrasi yang paling jelas ialah hak pilih universal: hak setiap warganegara untuk memilih. Dalam konteks dunia modern, demokrasi juga

menyiratkan pemerintahan perwakilan. Hak pilih universal dinyatakan dengan memilih wakil-wakil yang kemudian bertanggung jawab untuk membuat dan mengelola atau mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan umum' (2008:218). Dalam rumusan Huntington, 'definisi demokrasi berdasarkan pemilihan merupakan definisi minimal. Pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil adalah esensi demokrasi, suatu sinequanon yang tidak dapat dielakkan' (1995:8-9).

Menurut pandangan Michael, pemerintahan demokratis (*democratic government*) memiliki beberapa karakteristik diantaranya yaitu '*The principle of representation--the people who are subject to the laws must be equally represented in the legislative process that makes those laws; The institutionalisation of the process of government -in which functions are delineated, responsibilities are defined, and the mechanisms for change, including elections, are prescribed*' (2006:31). Selaras dengan itu, Budiardjo mengemukakan ciri-ciri hakiki negara demokratis diantaranya yaitu 'negara hukum, pemilu yang bebas, serta jaminan terhadap hak-hak demokratis' (1999:58). Terkait dengan hal ini, Asshiddiqie mengemukakan bahwa 'pemilu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilu merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu' (2009:414).

Prinsip pertama (*the first key principle*) pemerintahan demokratis menurut Michael adalah '*the process of making laws, rules, and other decisions that bind all citizens in a democratic state are perceived as legitimate only where those who make the decisions in some way represent the people who will be affected. Hence, the mechanisms of government include procedures to routinely select and change those representatives, through elections or other means*' (2006:208). Pada kebanyakan negara demokrasi, menurut Budiardjo, 'pemilu dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilu tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya' (2008:461).

Sebagai proses politik, pemilu (*election, general election*) berkaitan dengan keberadaan partai politik yang dalam pandangan Blondel

'parties are the main link between people and government in the contemporary world. Elections are the key mechanism of this link: they are the only way in which the bulk of the population can express its support for a party rather than another' (1995: 180). Terkait pemilu, Ball mengemukakannya sebagai *'are the means by which the people choose and exercise some degree of control over their representatives'* (1975:128). Melalui mekanisme yang melahirkan para legislator inilah rakyat berperan penting dalam menentukan hitam putihnya negara. Dikemukakan lebih lanjut, dalam banyak sistem politik, peranannya *'a form of political communication between government and the governed; a means by which political decision maker become sensitive to the electorates political demands, and turn are in a position to educate the electorate on important political issue; dan are primarily a means of legitimizing the right of the rulers to govern'* (1975:129).

Terdapat tiga tujuan pemilu menurut Surbakti (1999:181-182), yaitu 'Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Kedua, sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga. Ketiga, merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik'.

Merujuk pada pandangan para ahli tersebut, jelas bahwa pemilu merupakan salah satu karakteristik utama negara demokrasi. *Government from the people* harus dimaknai bahwa rakyatlah yang menjadi sumber kedaulatan, kekuasaan, mandat, atau wewenang dalam pengelolaan negara. Untuk itu, momentum yang tepat bagi rakyat untuk menentukan pilihan politiknya tidak lain adalah pemilu. Di negara demokrasi, rakyatlah melalui pemilu yang akan menunjukkan peran nyatanya bagi eksistensi dan kesinambungan suatu pemerintahan. Artinya melalui mekanisme pemilu inilah rakyat menentukan parpol mana yang menang dan berhak memerintah serta pada periode berikutnya menentukan pula apakah parpol yang bersangkutan tetap sebagai pemenang dan melanjutkan pemerintahan atau digantikan oleh partai pemenang pemilu lainnya.

Secara konstitusional pengaturan pemilu di Indonesia tertuang dalam ketentuan

Pasal 22E UUD 1945, yang mendasari terbitnya peraturan perundang-undangan pemilu termasuk penyelenggara pemilu. Saat ini, pemilu didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 8 Tahun 2012 sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Angka 2 dalam undang-undang yang sama menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Selain itu, dalam sejarah dan praktik kepemiluan pada era pemerintahan pasca Orde Baru, dikenal pula pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Saat ini tampak bahwa semangat untuk mewujudkan tatanan bernegara yang demokratis, diantaranya dengan mewujudkan pemilu berkualitas terus mendapat perhatian, antara lain menyempurnakan berbagai hal yang berkaitan dengan regulasi tentang penyelenggara pemilu. Dalam kaitan ini, Surbakti menyebut bahwa penyelenggara pemilu merupakan salah satu aspek dari empat aspek *electoral governance*, yaitu hukum pemilu, proses penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu serta sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu (Kompas, 21 Juli 2016).

4. Penyelenggara Pemilu

Pengaturan terkait organisasi penyelenggara pemilu selalu menjadi perhatian berbagai kalangan, khususnya para pemerhati pemilu dan mereka yang sedang serta senang belajar ilmu politik. Dorongan kuat tentang hal tersebut berdasarkan analisis mendalam terhadap pengalaman enam kali pemilu di era pemerintahan Orde Baru, telah bertransformasi menjadi semangat untuk segera mereformasi regulasi kepemiluan. Dalam kerangka inilah, terbitnya UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu menjadi era pembuka perdebatan tiada henti para akademisi yang kemudian masuk ke dalam agenda para pembuat kebijakan untuk terus menyempurnakan regulasinya.

Pasal 8 ayat (2) undang-undang tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas

unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Penjelasan ayat (2) menyebutkan bahwa KPU yang bebas dan mandiri adalah sebuah badan yang tidak di bawah pengaruh dan atau kendali, secara langsung ataupun tidak langsung, baik oleh salah satu partai politik yang ikut pemilu maupun oleh pemerintah. Faktanya memang dalam kelembagaan KPU saat itu masih ada unsur parpolnya, tetapi paling tidak hal ini menunjukkan komitmen semua kalangan untuk makin bersungguh-sungguh terhadap berjalannya pemilu yang demokratis.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 melalui amandemen ke-3 tahun 2001 memberikan salah satu watak penting bagi organisasi penyelenggara pemilu, yaitu "mandiri". Berikutnya, sebagai pengganti UU Nomor 3 Tahun 1999 terbit UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang dalam Pasal 15 ayat (1) menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Penjelasan umumnya antara lain menegaskan bahwa sifat "mandiri" dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai peraturan perundangan. Dalam kerangka ini, ketentuan Pasal 18 huruf i yang menyebutkan bahwa syarat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik merupakan bagian sangat penting bagi upaya besar mewujudkan pemilu yang makin berkualitas.

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, menjadi salah satu penopang dan *entry point* terselenggaranya pemilu yang makin berkualitas dengan landasan yuridis kuat dalam undang-undang tersendiri. Secara eksplisit hal ini tertuang dalam konsideran "menimbang" huruf b bahwa penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Komitmen hadirnya sosok penyelenggara yang netral tergambar dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 bahwa KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Selain itu, Pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, KPU

bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Hal ini dipertajam lagi dengan ketentuan Pasal 11 huruf i yang menyebutkan bahwa syarat anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah 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 bersangkutan.

Hal yang sama ditegaskan juga dalam undang-undang penggantinya, yakni UU Nomor 15 Tahun 2011. Pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa KPU bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenangnya. Dalam konsideran "menimbang" huruf b juga disebutkan bahwa dibentuknya undang-undang ini untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas dan akuntabilitas. Selain itu dipertajam pula dengan ketentuan Pasal 11 huruf i bahwa syarat calon anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diantaranya adalah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik.

Dengan kata lain, segenap pemangku kepentingan (*stakeholders*) pemilu, khususnya para penentu kebijakan, dituntut selalu gesit mengikuti irama perkembangan jaman. Dalam kaitan ini Warren Bennis telah mengingatkan bahwa adaptabilitas (*adaptability*) merupakan salah satu kriteria dari empat kriteria kesehatan organisasi, yang disebutnya sebagai '*the ability to solve problems and to react with flexibility to changing environmental demands*' (dalam Cooper dkk, 1998:247). Berbagai langkah yang sedang ditempuh pemerintah menyongsong pemilu tahun 2019 diantaranya dengan menyempurnakan berbagai regulasi kepemiluan, khususnya terkait organisasi penyelenggara harus dipandang sebagai hal strategis untuk mewujudkan pemilu yang makin demokratis.

Secara eksplisit, dijelaskan dalam undang-undang tersebut bahwa yang termasuk penyelenggara pemilu adalah KPU, Bawaslu, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 angka 5, angka 6, angka 7, angka 8 dan angka 16. Untuk kepentingan penelitian ini, yang dimaksud

dengan penyelenggara pemilu dibatasi pada kelembagaan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

C. METODE PENELITIAN

Berdasarkan tingkat eksplanasinya, penelitian ini tergolong penelitian deskriptif, selaras dengan tujuannya termasuk penelitian evaluasi, dan berdasarkan sifat analisis datanya menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan teknik pengumpulan data studi dokumentasi dan kepustakaan. Salah satu jenis penelitian deskriptif adalah 'penelitian perpustakaan dan dokumenter' (Nazir, 2011:55). Penelitian ini dilakukan terhadap informasi yang didokumentasikan dalam bentuk peraturan sehingga biasa dikenal dengan penelitian analisis dokumen atau analisis isi (*content analysis*). Terkait dengan ini, Nasution menyebutkan bahwa 'data dari sumber non manusia seperti dokumen, foto, dan bahan statistik dapat dipandang sebagai "narasumber" yang dapat diminta menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh peneliti' (1996:89). Dengan kata lain, penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis secara komparatif dengan teknik kualitatif sekaligus mengevaluasi berbagai pengaturan dimensi organisasi pada sembilan undang-undang yang pernah terbit pada era pemerintahan pasca-Orde Baru.

Analisis data menurut Miles dan Huberman 'memiliki tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penafsiran kesimpulan/verifikasi' (1992:19). Teknik yang digunakan untuk menganalisis data sekunder adalah analisis isi (*content analysis*). Analisis ini menurut Neuman (2000:34) '*is a technique for examining information, or content in written or symbolic material (e.g. pictures, movies, song lyrics, etc.)*'. Menurut B. Berelson, sebagaimana dikutip oleh Krippendorff, 'analisis isi merupakan teknik penelitian untuk mendeskripsikan secara objektif, sistematis, dan kuantitatif isi komunikasi yang tampak (*manifest*)' (1993:16).

Mengacu kepada pendapat Wibawa, Howlett dan Ramesh serta sesuai dengan tujuan penelitian untuk menelaah isi peraturan perundang-undangan, maka fokus penelitian ini adalah pengaturan tentang organisasi/ penyelenggara pemilu yang terdapat dalam UU Nomor 3 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 23 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 22 Tahun 2007, UU Nomor

10 Tahun 2008, UU Nomor 42 Tahun 2008, UU Nomor 15 Tahun 2011, dan UU Nomor 1 Tahun 2015, dikaitkan dengan dimensi-dimensi organisasi. Terdapat 11 dimensi organisasi yang dijadikan instrumen analisis penelitian yaitu formalisasi, spesialisasi, standarisasi, hirarki kewenangan, kompleksitas, sentralisasi, profesionalisme, konfigurasi, ukuran organisasi, teknologi organisasi dan lingkungan organisasi.

D. PEMBAHASAN

1. Hasil Penelitian

a. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu

Dimensi "formalisasi" dan dimensi "spesialisasi" secara umum tampak dalam pengaturan tentang tugas dan kewenangan KPU, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), dan Panitia Pemilihan Tingkat II (PPD II) sebagaimana tertuang dalam Pasal 10, Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 17. Dimensi "standarisasi" tertuang dalam Pasal 9 ayat (7) berkenaan dengan tata kerja KPU. Dimensi "hirarki kewenangan" diatur dalam Pasal 9 ayat (1) tentang jumlah anggota KPU serta kelembagaan PPI, PPD I dan PPD II. Dimensi "kompleksitas" antara lain kompleksitas vertikal dalam Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 huruf c, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 huruf a, Pasal 14 ayat (1), Pasal 15 huruf a, Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 17 huruf a yang berkaitan dengan susunan dan pembentukan KPU, PPI, PPD I dan PPD II. Kompleksitas secara horisontal antara lain tampak dalam Pasal 9 ayat (7) berkenaan dengan tata kerja KPU.

Dimensi "ukuran organisasi" diatur dalam Pasal 9 ayat (1) tentang jumlah anggota KPU, sedangkan untuk anggota PPI, PPD I dan PPD II tidak disebutkan secara spesifik jumlahnya. Dimensi "teknologi organisasi" diantaranya tampak dalam Pasal 13 huruf c tentang tugas dan kewenangan PPI untuk melaksanakan pemilu, serta tugas dan kewenangan PPD I dan PPD II dalam menghitung suara hasil pemilu sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 huruf d dan 17 huruf d. Dimensi "lingkungan" antara lain tampak dari pengaturan tentang pengawasan dan lembaga pengawas serta pemantauan dan lembaga pemantau dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 27. Selain itu berkenaan dengan keberadaan warganegara yang memiliki hak pilih dalam Pasal 28 serta anggota ABRI yang tidak menggunakan hak memilih sebagaimana disebut dalam Pasal 30.

Dimensi lainnya yaitu “hirarki kewenangan”, “sentralisasi”, “profesionalisme”, “standardisasi”, dan “konfigurasi” tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang ini. UU Nomor 3 Tahun 1999 kemudian dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 149 UU Nomor 12 Tahun 2003.

b. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

Dimensi “formalisasi” dan “spesialisasi” antara lain tentang tugas, wewenang dan kewajiban KPU yang tertuang dalam Pasal 25 dan Pasal 26; tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dalam Pasal 28 dan Pasal 29; serta tugas, wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 31 dan Pasal 32. Selain itu tentang pembentukan/pengangkatan dan pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tertuang dalam Pasal 19 dan Pasal 20. Dimensi “standardisasi” tertuang dalam Pasal 17 ayat (4) bahwa tata kerja KPU ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usul KPU.

Dimensi “hirarki kewenangan” tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) tentang jumlah anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; Pasal 17 ayat (1) tentang struktur organisasi. Selain itu berkenaan dengan tugas, wewenang dan kewajiban KPU untuk membuat laporan/menyampaikan laporan terdapat dalam Pasal 15 ayat (3), Pasal 25 huruf h dan Pasal 26 huruf e; KPU Provinsi dalam Pasal 29 huruf d dan huruf e; serta KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 32 huruf d dan huruf e. Dimensi “kompleksitas” tentang kompleksitas vertikal tertuang dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) berkenaan dengan struktur organisasi penyelenggara pemilu, sedangkan pengaturan pola organisasi dan tata kerja sebagai kompleksitas horisontal diatur dalam Pasal 17 ayat (4).

Dimensi “profesionalisme” tergambarkan dalam Pasal 18 huruf e berkenaan dengan syarat memiliki pengetahuan yang memadai sebagai calon anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dimensi “ukuran organisasi” tergambarkan dalam Pasal 16 ayat (1) tentang jumlah anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dimensi “teknologi organisasi” terkait dengan tugas, wewenang dan kewajiban dalam menetapkan hasil pemilu dan penyampaian informasi kepada masyarakat oleh KPU dalam Pasal 25 huruf g dan Pasal 26 huruf d; KPU Provinsi dalam Pasal 28 huruf c

dan Pasal 29 huruf b; serta KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 31 huruf c dan Pasal 32 huruf b. Dimensi “lingkungan” tampak dari pengaturan lembaga pengawasan dan lembaga pemantauan pemilu dalam Pasal 120 dan Pasal 135.

Dimensi lainnya yaitu “sentralisasi” dan “konfigurasi” tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang ini. UU Nomor 12 Tahun 2003 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 319 UU Nomor 10 Tahun 2008.

c. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Frasa “penyelenggara pemilu” yang di dalamnya termasuk KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota terdapat dalam Pasal 1 angka 7, dan judul Bab IV. Dimensi “formalisasi” dan “spesialisasi” terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan oleh KPU. Selain itu tercantum dalam Pasal 10, Pasal 12 dan Pasal 14 tentang tugas dan wewenang KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dimensi “hirarki kewenangan” antara lain tersebut dalam pengaturan penyampaian laporan/laporan periodik pada Pasal 10 huruf l, Pasal 11 huruf e, Pasal 13 huruf e dan huruf f, serta Pasal 15 huruf e dan f.

Dimensi “kompleksitas”, “profesionalisme” dan “ukuran organisasi” secara eksplisit tidak disebutkan tetapi dengan merujuk pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) jelas bahwa KPU yang dimaksud dalam undang-undang ini sama dengan KPU yang dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2003. Oleh karenanya, ketiga dimensi tersebut dengan sendirinya terkandung dalam norma undang-undang ini. Dimensi “teknologi organisasi” tampak dalam pengaturan penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara pada Pasal 58 sampai dengan Pasal 65, serta penyampaian informasi kegiatan pemilu dalam Pasal 11 huruf d, Pasal 13 huruf b, dan Pasal 15 huruf b. Dimensi “lingkungan” diatur dalam Pasal 86 tentang pemantauan pemilu.

Dimensi lainnya yaitu “standardisasi”, “sentralisasi”, “kompleksitas”, “konfigurasi”, “profesionalisme”, dan “ukuran organisasi” dalam undang-undang ini tidak diatur secara eksplisit. Undang-Undang ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 261 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

d. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini dalam Pasal 1 angka 21 menyebutkan keberadaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, dan disebut dengan Komisi Pemilihan Umum Daerah (disingkat KPUD) yang oleh undang-undang ini diberi wewenang khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dimensi “formalisasi” dan dimensi “spesialisasi” diantaranya tampak dalam pengaturan tentang tugas dan wewenang KPUD dalam Pasal 66 ayat (1).

Dimensi “hirarki kewenangan” antara lain tampak dalam Pasal 66 ayat (1) huruf k tentang tugas dan wewenang melakukan pelaporan pelaksanaan pemilihan. Dimensi “teknologi organisasi” tertuang dalam Pasal 66 ayat (1) huruf j terkait tugas penetapan hasil pemilihan. Dimensi “lingkungan” tersebut dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 74 terkait dengan keberadaan warganegara yang berstatus sebagai pemilih.

Dimensi lainnya yaitu “standardisasi”, “kompleksitas”, “sentralisasi”, “konfigurasi”, “ukuran organisasi” dan “profesionalisme” tidak diatur secara eksplisit. Undang-undang ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 409 huruf b UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

e. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Dimensi “formalisasi” tertuang dalam Pasal 7 tentang tugas Ketua KPU, Ketua KPU Provinsi, dan Ketua Kabupaten/Kota, Pasal 8 tentang tugas dan wewenang KPU, Pasal 9 tentang tugas dan wewenang KPU Provinsi, serta Pasal 10 tentang tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, terdapat dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 31 tentang prosedur pengangkatan dan pemberhentian KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 tentang mekanisme pengambilan keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, serta Pasal 117 tentang peraturan dan keputusan penyelenggara pemilu.

Dimensi “spesialisasi” diantaranya tertuang dalam Pasal 8 tentang tugas dan wewenang KPU, Pasal 9 tentang tugas dan wewenang KPU Provinsi serta Pasal 10 tentang tugas dan wewenang KPU kabupaten/kota.

Dimensi “standardisasi” tersebut dalam Pasal 5 ayat (4) bahwa tata kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut oleh KPU.

Dimensi “hirarki kewenangan” diantaranya tertuang dalam frasa susunan organisasi yang hierarkis pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (1) tentang jumlah anggota, frasa-frasa tentang tugas dan wewenang KPU membuat laporan sebagaimana tersebut pada Pasal 8 ayat (1) huruf s dan ayat (2) huruf r, serta frasa tentang kewajiban KPU melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, penyampaian laporan periodik dan penyampaian laporan penyelenggaraan kepada DPR dan Presiden pada Pasal 8 ayat (4) huruf d, huruf f dan huruf h. Selain itu frasa tentang tugas dan wewenang KPU Provinsi membuat laporan pada Pasal 9 ayat (1) huruf o, ayat (2) huruf l, ayat (3) huruf m, huruf o, huruf t dan huruf u, frasa tentang kewajiban KPU Provinsi membuat laporan pada Pasal 9 ayat (4) huruf d, huruf e dan huruf g. Frasa lainnya tentang tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota membuat laporan pada Pasal 10 ayat (1) huruf p, ayat (2) huruf m, ayat (3) huruf n dan huruf t, serta ayat (4) d, huruf e dan huruf g.

Dimensi “kompleksitas” antarlain tentang kompleksitas vertikal dalam Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 berkaitan dengan kedudukan, susunan organisasi dan keanggotaan secara berjenjang, dan pengaturan tata kerja tiap tingkatan sebagai kompleksitas horisontal dalam Pasal 5 ayat (4). Dimensi “sentralisasi” diantaranya tertuang dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 tentang mekanisme pengambilan keputusan. Dimensi “profesionalisme” tertuang dalam Pasal 11 huruf e dan huruf f terkait dengan pengetahuan, keahlian, pengalaman dan tingkat pendidikan calon anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dimensi “ukuran organisasi” diantaranya tertuang dalam Pasal 6 ayat (1).

Dimensi “teknologi organisasi” tampak dalam peran KPU dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi dalam Pasal 8 ayat (1) huruf e, dan huruf h, ayat (2) huruf e, dan huruf h, serta ayat (4) huruf c. Terkait dengan KPU Provinsi dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) huruf d, huruf f dan huruf n, ayat (2) huruf d dan huruf k, ayat (3) huruf e, huruf h dan huruf q, serta ayat (4) huruf c.

Selain itu berkenaan dengan KPU Kabupaten/Kota dalam pemutakhiran data pemilihan, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e, huruf g dan huruf o, ayat (2) huruf e, huruf g dan huruf l, ayat (3) huruf f, huruf j dan huruf r serta ayat (4) huruf c. Dimensi “lingkungan” diantaranya tampak dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 68 tentang kesekretariatan serta Pasal 109 sampai dengan Pasal 115 tentang Dewan Kehormatan.

Dimensi lainnya yaitu “konfigurasi” tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang ini. UU Nomor 22 Tahun 2007 ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 136 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

f. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

Frasa “penyelenggara pemilu” yang di dalamnya termasuk KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota diantaranya terdapat dalam Pasal 1 angka 6, angka 7 dan judul Bab II. Dimensi “spesialisasi” terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan oleh KPU. Dimensi “lingkungan” tampak dalam pengaturan tentang peran/keberadaan pemerintah, pemerintah daerah dan warga masyarakat dalam pemutakhiran data pemilihan dalam Pasal 32 dan Pasal 34. Selain itu juga keberadaan lembaga pemantauan sebagaimana diatur dalam Pasal 231. Dimensi “teknologi organisasi” tampak dalam kegiatan pemutakhiran data pemilihan dalam Pasal 34, serta penghitungan dan rekapitulasi penghitungan suara secara berjenjang pada Pasal 172 sampai dengan Pasal 196.

Dimensi lainnya yaitu “formalisasi”, “kompleksitas”, “standarisasi”, “sentralisasi”, “profesionalisme”, “hirarki kewenangan”, “konfigurasi”, dan “ukuran organisasi” tidak diatur secara eksplisit. UU Nomor 10 Tahun 2008 ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 327 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

g. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Frasa “penyelenggara pemilu” yang di dalamnya termasuk KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota terdapat dalam Pasal

1 angka 5, angka 6 dan judul Bab II. Dimensi “spesialisasi” terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan oleh KPU. Dimensi “teknologi organisasi” tampak dalam pengaturan pemutakhiran data pemilihan, serta penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara pada Pasal 29, Pasal 132 sampai dengan Pasal 155. Dimensi “lingkungan” diatur dalam Pasal 173 tentang lembaga pemantauan serta Pasal 186 tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.

Dimensi lainnya yaitu “formalisasi”, “hirarki kewenangan”, “standarisasi”, “sentralisasi”, “kompleksitas”, “konfigurasi”, “profesionalisme”, dan “ukuran organisasi” dalam undang-undang ini tidak diatur secara eksplisit.

h. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Dimensi “formalisasi” tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) tentang tugas Ketua KPU, Ketua KPU Provinsi dan Ketua KPU Kabupaten/Kota, Pasal 8 tentang tugas dan wewenang KPU, Pasal 9 tentang tugas dan wewenang KPU Provinsi, serta Pasal 10 tentang tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota. Selain itu prosedur pengangkatan dan pemberhentian KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 29 serta mekanisme pengambilan keputusan yang tertuang dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 36. Diatur pula tentang peraturan dan keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 119.

Dimensi “spesialisasi” terkait dengan tugas, wewenang dan kewajiban KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana tertuang dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10. Dimensi “standarisasi” diatur dalam Pasal 5 ayat (4) bahwa tata kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut oleh KPU. Dimensi “hirarki kewenangan” tertuang dalam frasa susunan organisasi yang bersifat hierarkis pada Pasal 5 ayat (1), jumlah anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 6 ayat (1) serta tugas, wewenang dan kewajiban KPU membuat laporan/menyampaikan laporan sebagaimana tersebut dalam Pasal 8 ayat (1) huruf r, Pasal 8 ayat (2) huruf q, serta Pasal 8 ayat (4) huruf d, huruf g dan huruf i. Selain itu, tentang tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dalam membuat laporan/

menyampaikan laporan sebagaimana tersebut dalam Pasal 9 ayat (1) huruf n, Pasal 9 ayat (2) huruf k, Pasal 9 ayat (3) huruf m, huruf s dan huruf t serta Pasal 9 ayat (4) huruf d, huruf e, dan huruf h. Frasa lainnya terkait dengan tugas, wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota membuat laporan/menyampaikan laporan yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) huruf o, Pasal 10 ayat (2) huruf l, Pasal 10 ayat (3) huruf n dan huruf s, serta Pasal 10 ayat (4) d, huruf e, dan huruf h.

Dimensi “kompleksitas” secara vertikal tergambar dalam 4, Pasal 5, dan Pasal 6 mengenai kedudukan organisasi, susunan dan keanggotaan, serta secara horisontal berkenaan dengan tata kerja tiap tingkatan penyelenggara yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (4). Dimensi “sentralisasi” tertuang dalam 30 sampai dengan Pasal 36 tentang mekanisme pengambilan keputusan. Dimensi “profesionalisme” tercantum dalam Pasal 11 huruf e dan huruf f terkait dengan syarat pengetahuan, keahlian dan tingkat pendidikan calon anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dimensi “ukuran organisasi” tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) tentang jumlah anggota organisasi secara berjenjang.

Dimensi “teknologi organisasi” terkait dengan peran KPU dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi terkandung dalam Pasal 8 ayat (1) huruf f, dan huruf h, ayat (2) huruf f, dan huruf h, serta ayat (4) huruf c. Hal ini berkenaan pula dengan peran KPU Provinsi dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi yang tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) huruf e, huruf f dan huruf m, ayat (2) huruf d dan huruf j, ayat (3) huruf f, huruf h dan huruf p, serta ayat (4) huruf c. Selain itu, KPU Kabupaten/Kota dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi dan penyelenggaraan sosialisasi pengaturannya tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) huruf f, huruf h dan huruf n, ayat (2) huruf e, huruf g dan huruf k, ayat (3) huruf g, huruf j dan huruf r serta ayat (4) huruf c.

Dimensi “lingkungan” diantaranya terkait dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 68 tentang kesekretariatan serta Pasal 109 sampai dengan Pasal 115 tentang Dewan Kehormatan. Dimensi lainnya yaitu “konfigurasi” tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang ini.

i. Dimensi Organisasi pada UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Dimensi “formalisasi” dan “spesialisasi” diantaranya tentang tugas, wewenang dan kewajiban KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 10; tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dalam Pasal 11 dan Pasal 12; tugas, wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota dalam Pasal 13 dan Pasal 14.

Dimensi “hirarki kewenangan” tampak tugas dan wewenang KPU Provinsi untuk melaporkan hasil pemilihan kepada KPU dan Menteri dalam Pasal 11 huruf m dan menyampaikan laporan hasil pemilihan kepada DPRD Provinsi dalam Pasal 11 huruf s. Selain itu dalam Pasal 12 huruf e tentang kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran serta huruf g tentang kewajiban menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilihan kepada KPU dan Menteri. Terkait dengan KPU Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 13 huruf o tentang tugas dan wewenang untuk melaporkan hasil pemilihan bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi, serta Pasal 13 huruf t tentang tugas dan wewenang membuat laporan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota. Diatur pula dalam Pasal 14 huruf d tentang kewajiban KPU Kabupaten/Kota melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, huruf e tentang kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi, serta huruf h tentang kewajiban menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur, serta kepada KPU dan KPU Provinsi.

Dimensi “teknologi organisasi” terkait dengan tugas, wewenang dan kewajiban KPU Provinsi dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi, pelaksanaan sosialisasi dan penyampaian informasi penyelenggaraan pemilihan yang tertuang Pasal 11 huruf g, huruf i dan huruf p serta Pasal 12 huruf c. Selain itu, berkenaan dengan tugas, wewenang dan kewajiban

KPU Kabupaten/Kota dalam pemutakhiran data pemilih, penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi, pelaksanaan sosialisasi dan penyampaian informasi penyelenggaraan pemilihan tersebut dalam Pasal 13 huruf h, huruf k dan huruf r, serta Pasal 14 huruf c. Dimensi “lingkungan” tercantum dalam Pasal 56 tentang keberadaan warganegara sebagai pemilih, Pasal 123 tentang lembaga pemantau dan Pasal 131 tentang partisipasi masyarakat.

Dimensi lainnya yaitu “standarisasi”, “sentralisasi”, “profesionalisme”, “konfigurasi”, dan “ukuran organisasi” secara eksplisit tidak tercantum dalam undang-undang ini. Perkembangan selanjutnya, undang-undang ini mengalami dua kali perubahan, yaitu dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 dan UU Nomor 10 Tahun 2016.

Secara akumulatif dan garis besar, keberadaan pengaturan dimensi-dimensi organisasi pada beberapa undang-undang terkait kepemiluan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Pengaturan Dimensi Organisasi pada UU Kepemiluan di Era Pemerintahan Pasca Orde Baru

No	UU Kepemiluan Dimensi Organisasi	UU No. 3/1999	UU No. 12/2003	UU No. 23/2003	UU No. 32/2004	UU No. 22/2007	UU No. 10/2008	UU No. 42/2008	UU No. 15/2011	UU No. 1/2015
1	Formalisasi	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
2	Spesialisasi	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada
3	Standardisasi	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
4	Hirarki Kevenangan	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
5	Kompleksitas	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
6	Sentralisasi	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
7	Profesionalisme	Tidak Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
8	Konfigurasi	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
9	Ukuran Organisasi	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada
10	Teknologi Organisasi	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada
11	Lingkungan	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada	Ada

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2016

2. Analisis Hasil Penelitian

Dari sembilan undang-undang tersebut, ada dua undang-undang yang secara khusus bertajuk penyelenggara pemilu, yaitu UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Tujuh undang-undang lainnya tidak bertajuk penyelenggara pemilu, tetapi di dalamnya terdapat sebagian substansi atau pasal yang mengatur penyelenggara pemilu. Kedua undang-undang bertajuk penyelenggara pemilu tersebut paling banyak memuat pengaturan dimensi organisasinya yaitu masing-masing 10 dimensi (90,9%), sedangkan yang paling sedikit adalah UU Nomor 10 Tahun 2008 dan Nomor 42 Tahun

2008 yaitu masing-masing 3 dimensi (27,2%). Pengaturan dimensi organisasi sebesar 90,9% dapat difahami karena keduanya merupakan undang-undang yang secara spesifik mengatur organisasi penyelenggara pemilu. Saat ini yang berlaku adalah UU Nomor 15 Tahun 2011 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 2007.

Terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2007 sebagai respon terhadap kebutuhan dan tuntutan publik akan hadirnya organisasi penyelenggara pemilu yang benar-benar independen dan kapabel melalui pembentukan undang-undang tersendiri. Alasan ini dapat diketahui dari konsideran huruf b, huruf c dan huruf d UU Nomor 22 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Disebutkan juga bahwa berdasarkan penyelenggaraan pemilu sebelumnya diperlukan penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara pemilu. Penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggara pemilu dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi.

Oleh karena itu, pengaturan dimensi organisasi pada empat undang-undang sebelumnya (UU Nomor 3 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 23 Tahun 2003 dan UU Nomor 32 Tahun 2004) dibandingkan dua UU Penyelenggara Pemilu tersebut (UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 15 Tahun 2011) jauh lebih sedikit, berkisar antara 5 sampai dengan 9 dimensi. Demikian pula dibandingkan dengan pengaturan tentang dimensi organisasi pada undang-undang yang terbit setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2007, yang jauh lebih sedikit, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2008 (3 dimensi, 27,2%), UU Nomor 42 Tahun 2008 (3 dimensi, 27,2%) dan UU Nomor 1 Tahun 2015 (5 dimensi, 45,4%) jauh lebih sedikit.

Fakta ini bisa dilihat pula kesepadanannya dari proporsi dan persentase jumlah pasal tentang penyelenggara pemilu dan dimensi organisasi dibandingkan dengan keseluruhan jumlah pasal pada kesembilan undang-undang tersebut. Rinciannya, untuk yang terbit sebelum terbitnya UU Penyelenggara Pemilu yaitu pada UU Nomor 3 Tahun 1999 (10 pasal dari total 86 pasal, 11,6%), UU Nomor 12 Tahun 2003 (16

pasal dari total 150 pasal, 10,6%), UU Nomor 23 Tahun 2003 (7 pasal dari total 103 pasal, 6,7%), dan UU Nomor 32 Tahun 2004 (12 pasal dari total 240 pasal, 5%). Adapun pada undang-undang yang terbit sesudahnya adalah pada UU Nomor 10 Tahun 2008 (136 pasal dari total 328 pasal, 41,4%), UU Nomor 42 Tahun 2008 (116 pasal dari total 262 pasal, 44,2%), dan UU Nomor 1 Tahun 2015 (82 pasal dari total 206 pasal, 39,8%).

Secara visual pengaturan dimensi organisasi dan pengaturan dalam substansi/pasal undang-undang dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Pengaturan Dimensi Organisasi dan Substansi

No.	Nama UU	Dimensi Organisasi		Pengaturan Substansi		
		Σ	%	Σ Pasal	Total Pasal	%
1	UU No. 3/ 1999	8	72,7	46	86	53,4
2	UU No. 12/ 2003	9	81,8	81	150	54
3	UU No. 23/ 2003	8	72,7	56	103	54,3
4	UU No. 32/ 2004	5	45,4	28	240	11,6
5	UU No. 22/ 2007	10	90,9	86	133	64,6
6	UU No. 10/ 2008	3	27,2	136	328	41,4
7	UU No. 42/ 2008	3	27,2	116	262	44,2
8	UU No. 15/ 2011	10	90,9	69	137	50,3
9	UU No. 1 / 2015	5	45,4	82	206	39,8

Sumber: Hasil Olahan Peneliti 2016

Diantara ketujuh undang-undang non-penyelenggara pemilu, yang paling banyak memuat pengaturan dimensi organisasi adalah UU Nomor 12 Tahun 2003 yaitu 9 dimensi (81,8%), sedangkan yang paling sedikit adalah UU Nomor 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 42 Tahun 2008 yaitu sama-sama tiga dimensi (27,2%). Hal ini dapat dipahami berkenaan dengan perbandingan antara undang-undang yang terbit sebelum dengan sesudah UU Nomor 22 Tahun 2007. UU Nomor 3 Tahun 1999 dan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang mengandung relatif lebih banyak pengaturan dimensi organisasinya (72,7% dan 81,8%) bila dibandingkan dengan undang-undang yang terbit sesudah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 2007, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2008 (27,2%) dan UU Nomor 42 Tahun 2008 (27,2%) tentu dapat dipahami karena ketika itu, sebelum tahun 2007, belum ada undang-undang khusus penyelenggara pemilu.

Sebagai konsekuensinya, maka diatur lebih detail berbagai aspek organisasi penyelenggara pemilu dalam UU Nomor 3 Tahun 1999 dan UU Nomor 12 Tahun 2003. Terlebih pada UU Nomor 12 Tahun 2003 yang digunakan untuk pemilu pertama dengan watak organisasi penyelenggara yang benar-benar netral, dalam arti tidak ada lagi unsur partai politiknya. Jumlah

pengaturan dimensi organisasi yang lebih besar dengan selisih sebesar 9,1% ini (81,8% - 72,7%) dapat dimaknai bahwa pembentuk undang-undang ingin mengatur secara lebih lengkap berbagai aspek organisasi penyelenggara pemilu untuk pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2004. Dalam konteks ini dapat dimengerti bahwa dalam UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden pengaturan dimensi organisasi relatif lebih sedikit, selisih 9,1% (81,8% - 72,7%), karena secara kronologis penyelenggaraan pemilu presiden dilakukan setelah pemilu legislatif.

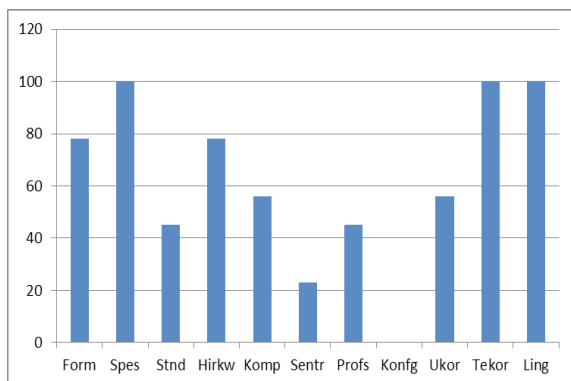
Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 hanya terdapat 45,4% dimensi. Hal ini dapat dipahami berkaitan dengan pengalaman pertama Indonesia memilih kepala daerah dan wakilnya langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh DPRD, dengan KPU di daerah sebagai penyelenggaranya. Oleh karena itu, pengaturan dimensi organisasinya tidak lebih banyak seperti UU Nomor 12 Tahun 2003. Sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 1 angka 21 UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa KPUD yang dimaksud sebagai penyelenggara pilkada adalah KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2003. Dengan kata lain, selisih pengaturan sebesar 36,4% yakni 81,8% - 45,4% dapat dimaknai bahwa sebagai undang-undang yang tidak bertajuk pemilu, tapi tentang pemerintahan daerah, maka UU Nomor 32 Tahun 2004 sudah dipandang tepat untuk tidak terlalu detail mengatur organisasi penyelenggara pemilu. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 21 bahwa KPUD diberi wewenang khusus menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Tentu dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 dan Nomor 42 Tahun 2008, yang terbit sesudah adanya UU Penyelenggara Pemilu, jumlah dimensi organisasi yang tertuang di dalamnya akan lebih sedikit. Masing-masing 27,2%, bila dibandingkan dengan pada undang-undang pemilu yang terbit sebelum terbit undang-undang tersebut. Faktanya memang berbagai aspek organisasi penyelenggara pemilu telah diatur secara memadai dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 yang kemudian diganti oleh UU Nomor 15 Tahun 2011. Demikian pula dapat dipahami bahwa dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 muatan tentang dimensi organisasi tidak jauh beda dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 42 Tahun 2008 karena sama-sama terbit setelah UU Nomor 22 Tahun 2007.

Diantara ke-11 dimensi organisasi tersebut, terdapat tiga dimensi yang paling

banyak muncul (100%) pengaturannya dalam kesembilan undang-undang tersebut yaitu dimensi “spesialisasi”, “teknologi organisasi” dan “lingkungan”. Hal ini dapat dimaknai bahwa pembentuk undang-undang menyadari betul arti penting pengaturan tugas dan wewenang, deskripsi tugas dan kewajiban, detail pekerjaan, proses transformasi *input-output*, serta interaksi organisasi dengan lingkungan. Adapun dimensi yang paling sedikit muncul pengaturannya dalam kesembilan undang-undang tersebut adalah dimensi “profesionalisme” (33,3%), dimensi “sentralisasi” (22,2%) dan dimensi “konfigurasi” (0%). Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak mengatur dimensi “profesionalisme” dapat difahami karena hal tersebut dengan cukup memadai telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003. Demikian pula ketiga dimensi tersebut tidak tertuang dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 42 Tahun 2008 karena pengaturannya telah tercantum secara memadai dalam UU Nomor 22 Tahun 2007. Hal yang sama tidak termaktub pula dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 karena pengaturan aspek organisasi penyelenggara pemilu, khususnya dimensi “profesionalisme” telah diatur secara memadai dalam UU Nomor 15 Tahun 2011.

Secara visual komposisi dimensi organisasi tersebut dalam keseluruhan undang-undang terlihat dalam gambar berikut.



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Gambar 1. Komposisi Dimensi Organisasi Dalam Sembilan Undang-Undang

Keterangan:

Form = Formalisasi; Spes = Spesialisasi; Stnd= Standarisasi; Hirkw = Hirarki Kewenangan; Komp = Kompleksitas; Sentr = Sentralisasi; Profs = Profesionalisme; Konfg = Konfigurasi; Ukor = Ukuran Organisasi; Tekor = Teknologi Organisasi; Ling = Lingkungan

UU Nomor 15 Tahun 2011 sebagai undang-undang yang sampai sekarang menjadi panduan berbagai aspek organisasi penyelenggara pemilu, beberapa substansinya tidak luput dari inkonsistensi. Berdasarkan perspektif teori organisasi, inkonsistensi diantaranya:

- a. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf d yang bertentangan dengan Pasal 119 ayat (3) serta dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf d. Secara eksplisit Pasal 119 ayat (3) menyebutkan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota hanya berwenang menetapkan “keputusan” dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU. Namun Pasal 7 ayat (1) huruf d menyebutkan tugas Ketua KPU Provinsi dan Ketua Kabupaten/Kota menandatangani “peraturan” dan “keputusan” KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Demikian pula Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf d menyebutkan bahwa yang berhak menandatangani “peraturan” dan “keputusan” KPU Provinsi adalah Ketua KPU Provinsi dan yang berhak menandatangani “peraturan” dan “keputusan” KPU Kabupaten/Kota adalah Ketua KPU Kabupaten/Kota. Kejelasan tentang bentuk/ jenis kebijakan organisasi yang merupakan bagian dari otoritasnya ini sangat jelas akan menentukan efektivitas organisasi.
- b. Inkonsistensi terkait dengan sebutan sebagai penyelenggara pemilu sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 terdiri dari dua lembaga yaitu Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu. Padahal dalam Penjelasan Umum UU Nomor 15 Tahun 2011 disebutkan bahwa penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Disebutkan pula bahwa ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangan masing-masing. Selain itu, dalam Pasal 1 angka 22, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu tidak disebut sebagai penyelenggara pemilu tetapi hanya disebut sebagai “lembaga”. Kesimpangsiuran penamaan lembaga penyelenggara negara sepenting ini dari perspektif administrasi negara tentu merupakan sesuatu yang sedikit banyak akan mengganggu performansi keorganisasian.

- c. Inkonsistensi lainnya berhubungan dengan ketentuan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 tentang tugas KPU Provinsi dan tugas KPU Kabupaten/Kota. Pasal 1 angka 7 sama sekali tidak menyebutkan bahwa KPU Provinsi memiliki tugas yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah provinsi (gubernur). Hal ini tidak selaras dengan ketentuan tentang tugas dan wewenang KPU Provinsi yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (3), dan ayat (4), bahwa KPU Provinsi memiliki tugas, wewenang dan kewajiban terkait dengan pemilihan gubernur serta bupati/walikota. Demikian pula Pasal 1 angka 8 sama sekali tidak menyebutkan bahwa KPU Kabupaten/Kota memiliki tugas yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah kabupaten/kota (bupati/walikota). Hal ini kontradiktif dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota berkaitan dengan pemilihan bupati/walikota sebagaimana tersebut dalam Pasal 10 ayat (3). Tentu saja pengaturan yang tidak selaras tentang otoritas organisasi merupakan hal yang berpotensi mengganjal pelaksanaan tugas organisasi.

Merujuk perspektif dimensi organisasi, terdapat beberapa hal yang berpotensi menjadi permasalahan diantaranya:

- a. Berkenaan dengan kualifikasi dan kompetensi pendidikan formal minimal anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Selama ini syarat untuk menjadi anggota/komisioner KPU dan KPU Provinsi sebagaimana disebut dalam Pasal 11 huruf f UU Nomor 15 Tahun 2011 minimal sarjana (S-1) tanpa melihat bidang ilmu kesarjanaannya, dan minimal SMA untuk anggota KPU Kabupaten/Kota. Hal ini berbeda dengan persyaratan untuk menjadi anggota komisi/lembaga independen lainnya, misalnya KPK sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 huruf d UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa syaratnya adalah berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan atau perbankan. Lembaga lainnya, Ombudsman Republik Indonesia persyaratannya antara lain termaktub dalam Pasal 19 huruf d UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Republik Indonesia bahwa harus berijazah sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian jelas bahwa dari dimensi “profesionalisme” di kedua lembaga tersebut mensyaratkan bidang ilmu tertentu atau pengetahuan dan pengalaman tertentu yang relevan sesuai core business lembaga bersangkutan dengan tingkat pendidikan minimal sarjana. Dalam konteks ini, Nanus telah mengingatkan bahwa ‘berbagai kekuatan eksternal telah membentuk organisasi abad 21 dengan delapan karakteristik, diantaranya bahwa angkatan kerja terutama terdiri dari para karyawan yang memiliki pengetahuan luas dan keterampilan tinggi’ (1992:222). Dengan demikian jelas bahwa tantangan KPU saat ini berupa anggota yang berkualifikasi yang relevan dengan tugas kepemiluan.

- b. Permasalahan lainnya terkait dengan jumlah anggota yang seragam pada semua KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, yaitu 5 orang tanpa memperhatikan kondisi geografis dan jumlah daerah otonom atau perangkat daerahnya. Sebagai contoh ada KPU kota yang hanya terdiri dari tiga kecamatan dengan kondisi geografis yang sangat mudah dijangkau, sedangkan ada KPU kabupaten yang menangani lebih dari 40 kecamatan dengan kondisi geografis yang sangat sulit dan sangat luas. Hal yang sama dihadapi pula oleh KPU tingkat provinsi yang tentu akan berdampak pada efektivitas organisasi sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Selain berkenaan dengan efektivitas organisasi, tentu saja kondisi ini akan membuka peluang munculnya persepsi di kalangan aparat penyelenggara sebagai sesuatu yang tidak adil mengingat imbalan/honor yang diterima bersifat seragam tanpa membedakan karakteristik daerah.
- c. Hal yang perlu dipertimbangkan adalah batas usia minimal untuk masing-masing tingkatan penyelenggara pemilu, karena hal ini berkaitan dengan kematangan personalitas dalam menghadapi pelaksanaan tugas yang bertensi politik sangat tinggi. Selama ini ketentuan yang berlaku bahwa usia minimal untuk anggota KPU Kabupaten/

Kota dan KPU Provinsi adalah 30 tahun dan untuk KPU 35 tahun. Padahal, sebagai perbandingan, syarat minimal usia calon anggota KPK adalah 40 tahun sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 huruf e UU Nomor 30 Tahun 2002, serta minimal 40 tahun untuk menjadi anggota Ombudsman sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 huruf e UU Nomor 37 Tahun 2008. Dalam pelaksanaan tugas kepemiluan selama ini terutama di daerah terasa penting hadirnya anggota/komisioner berdasarkan usia dan pengalaman hidup yang relatif lebih matang.

- d. Berkenaan dengan mekanisme pengambilan keputusan dan jenis/bentuk produk kebijakan organisasi pada masing-masing tingkatan penyelenggara pemilu. Proses pengambilan keputusan yang dibuat di masing-masing tingkatan penyelenggara pemilu secara horisontal serta keterkaitannya secara vertikal memerlukan pengaturan yang cukup memadai bagi terciptanya efektivitas organisasi. Demikian pula sangat penting adanya ketegasan bentuk/jenis produk kebijakan organisasi yang merupakan wewenang masing-masing tingkatan penyelenggara, apakah sebatas peraturan (*regeling*) saja, keputusan (*beschikking*) saja atau meliputi keduanya. Dengan kata lain, dibutuhkan kejelasan pengaturan apakah KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota diberi tugas/wewenang membentuk produk kebijakan berupa peraturan sekaligus keputusan sebagaimana dimaksud Pasal 7 huruf d, atau hanya yang berbentuk keputusan sebagaimana ketentuan Pasal 119 ayat (3). Hal ini penting karena dalam kenyataannya KPU di daerah sangat mungkin didesak kebutuhan menetapkan peraturan tentang satu kegiatan tertentu, misalnya pendaftaran pemilih dan pencalonan tetapi hal tersebut bukan kewenangannya sebagaimana ketentuan Pasal 119 ayat (3). Demikian pula dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada umumnya KPU di daerah menetapkan produk kebijakan yang berisi norma seperti pendaftaran pemilih dan pencalonan tetapi bentuknya “terpaksa” berupa keputusan bukan peraturan selaras dengan ketentuan Pasal 119 tersebut. Berdasarkan perspektif dimensi organisasi tentu saja fakta kontradiktif dalam penyelenggaraan pemilu atau pilkada ini bukan merupakan sesuatu yang positif bagi kesehatan organisasi.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sembilan undang-undang kepemiluan yang pernah dan masih berlaku pada era pemerintahan pasca-Orde Baru, telah memuat beberapa pengaturan dimensi organisasi, baik yang termasuk dimensi struktural maupun kontekstual. Dimensi struktural meliputi formalisasi, spesialisasi, sentralisasi, standarisasi, hirarki kewenangan, konfigurasi, kompleksitas, profesionalisme, sedangkan dimensi kontekstual meliputi ukuran, teknologi, dan lingkungan organisasi. Dua undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu yaitu UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 15 Tahun 2011 lebih lengkap dan memadai memuat berbagai dimensi organisasi dibandingkan tujuh undang-undang lainnya yaitu UU Nomor 3 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 23 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 10 Tahun 2008, UU Nomor 42 Tahun 2008, dan UU Nomor 1 Tahun 2015.

Ada tiga dimensi organisasi yang terkandung secara penuh dalam kesembilan undang-undang tersebut, yaitu formalisasi, spesialisasi, teknologi organisasi dan lingkungan, sehingga jauh lebih lengkap dibandingkan dimensi lainnya, khususnya dimensi profesionalisme, sentralisasi dan konfigurasi. Terdapat beberapa inkonsistensi terkait penyelenggara pemilu dalam UU Nomor 15 tahun 2011 yang saat ini masih menjadi pedoman pengaturan berbagai dimensi organisasi penyelenggara pemilu.

Penelitian ini merekomendasikan agar UU Nomor 15 Tahun 2011 disempurnakan untuk lebih mengakomodasi beberapa dimensi organisasi yang pengaturannya belum memadai. Diantaranya berkaitan dengan dimensi “ukuran organisasi” yaitu kesesuaian jumlah anggota dengan kondisi geografis, “profesionalisme” yaitu tingkat pendidikan dan kesesuaian bidang ilmu, dan “sentralisasi” yaitu proses, bentuk, dan jenis keputusan organisasi.

REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ball, Alan R. 1975. *Modern Politics and Government*. The MacMillan Press Ltd.
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction. Second Edition*. London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheap.
- Budiardjo, Miriam. 1999. *Demokrasi di Indonesia. Demokrasi Parlementer dan Demokrasi*

- Pancasila. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Cooper, Philip J. 1998. *Public Administration for The Twenty First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design. Fourth Edition*. Singapore: Info Access Distribution PTE Ltd.
- Dahl, Robert A. 1994. *Analisis Politik Modern. Penerjemah: Mustafa Kamil Ridwan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Henry, Nicholas. 1989. *Public Administration and Public Affairs. Fourth Edition*. New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Howlett, M. dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga. Penerjemah: Asril Marjohan*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Krippendorff, Klaus. 1993. *Analisis Isi. Pengantar Teori dan Metodologi Penerjemah: Farid Wajidi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Lubis, S.B. Hari. 2008. *Organisasi*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Lubis, S.B. Hari dan Martani Husaini. 1987. *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*. Jakarta: PAU Ilmu-Ilmu Sosial.
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Michael, Ewen J. 2006. *Public Policy. The Competitive Framework*. UK: Oxford University Press.
- Miles B., dan Huberman A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Nanus, Burt. 1992. *Kepemimpinan Visioner. Menciptakan Kesadaran Akan Arah dan Tujuan Di Dalam Organisasi Penerjemah: Frederik Ruma*. Jakarta: PT Prenhallindo.
- Narayanan, V.K. dan Raghu Nath. 1993. *Organization Theory. A Strategic Approach*. Homewood IL Boston: Richard D. Irwin Inc.
- Nasution, S. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nazir, Moh. 2011. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Neuman, W. Lawrence. 2000. *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches. Fourth Edition*. Boston: Allyn and Bacon.
- Pito, T. A., Efriza dan Kemal Fasyah. 2006. *Mengenal Teori-Teori Politik. Dari Sistem Politik Sampai Korupsi*. Bandung: Penerbit Nuansa.
- Pfiffner, John M. dan Robert V, Presthus. 1960. *Public Administration. Fourth Edition*. New York: The Ronald Press Company.
- Robbins, Stephen P. 1990. *Organization Theory: Structures, Designs and Applications. Third Edition*. London: Prentice-Hall International, Inc.
- Rodee, Carlton Clymer dkk. 2008. *Pengantar Ilmu Politik. Penerjemah: Zulkifly Hamid*. Jakarta: PR Raja Grafindo Persada.
- Rosenbloom, David H. dkk. 1994. *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Siagian, Sondang P., 2008. *Filsafat Administrasi. Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Surbakti, Ramlan. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- _____. 2016. "Persetujuan atas Aturan KPU". Kompas 21 Juli 2016. Hal.(6).
- Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Peilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang .