

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penelitian hukum normatif, tinjauan pustaka merupakan bagian yang memiliki peran strategis dalam menyajikan landasan teoretis dan hasil-hasil studi sebelumnya yang relevan dengan pokok permasalahan. Pada bagian ini, penulis akan menguraikan sejumlah teori, pandangan para ahli, serta hasil kajian akademik yang digunakan sebagai dasar dalam menganalisis kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), baik dalam perspektif hukum positif maupun konsep *ius constituendum*.

A. Teori Kelembagaan (*Institutional Theory*)

Teori kelembagaan merupakan salah satu pendekatan utama dalam ilmu sosial dan hukum yang digunakan untuk memahami dinamika institusi, termasuk bagaimana lembaga-lembaga negara terbentuk, berfungsi, dan beradaptasi terhadap perubahan sosial serta tekanan politik. Douglas C. North, sebagai pelopor pendekatan ini dalam ekonomi kelembagaan baru (*new institutional economics*), mendefinisikan institusi sebagai "*the rules of the game in a society*" yakni seperangkat aturan formal dan informal yang membentuk struktur insentif dalam interaksi sosial, politik, dan ekonomi.¹ Aturan-aturan formal dapat berupa konstitusi, undang-undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya, sementara aturan informal mencakup nilai sosial, budaya, norma etika, serta praktik kebiasaan yang hidup dalam masyarakat.

¹ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, hlm. 3.

Dalam konteks negara hukum dan demokrasi konstitusional, lembaga negara seperti Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) tidak hanya berfungsi menjalankan norma hukum tertulis, tetapi juga harus memperoleh legitimasi sosiologis dari masyarakat. North menekankan bahwa keberhasilan institusi tidak hanya diukur dari kepatuhan formal terhadap hukum, tetapi juga dari kemampuannya untuk menciptakan stabilitas, mengurangi ketidakpastian, dan memperkuat kepercayaan publik.² Dengan kata lain, institusi yang gagal memperoleh legitimasi sosial akan kesulitan menjalankan mandatnya secara efektif, meskipun secara hukum tetap sah. Legitimasi inilah yang menjadikan institusi dipercaya sebagai aktor independen dalam tata kelola negara.

Dalam kajian hukum tata negara, teori kelembagaan merupakan kerangka analisis esensial untuk memahami struktur, fungsi, dan dinamika lembaga-lembaga negara, termasuk Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI). Teori ini melampaui sekadar kerangka formal konstitusional, merambah pada bagaimana institusi terbentuk, beroperasi, serta memengaruhi perilaku aktor-aktor di dalamnya melalui aturan formal maupun informal.³ Pemahaman ini krusial mengingat bahwa efektivitas dan legitimasi proses demokrasi, khususnya penyelenggaraan pemilu, sangat bergantung pada soliditas dan adaptabilitas lembaga penyelenggaranya, dalam hal ini KPU RI.

Untuk menganalisis KPU RI melalui lensa teori kelembagaan, pendekatan institusionalisme baru (*neo-institutionalism*) menawarkan tiga

² Ibid., hlm. 6–9.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 120-125.

perspektif utama yang saling melengkapi.⁴ Pertama, institusionalisme historis menekankan bahwa pembentukan dan perkembangan KPU RI merupakan produk dari proses historis panjang dan akumulasi keputusan-keputusan masa lalu, khususnya pasca Rekonstruksi. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, KPU RI bergeser dari lembaga yang cenderung berada di bawah kekuasaan eksekutif menjadi lembaga mandiri yang bertugas merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi seluruh tahapan pemilu.⁵ Perjalanan sejarah ini menunjukkan adanya *path dependency* dan *critical junctures* yang membentuk otonomi dan kewenangan KPU RI saat ini.

Kedua, institusionalisme pilihan rasional memandang KPU RI sebagai seperangkat aturan main (*rules of the game*) yang dirancang untuk meminimalkan ketidakpastian dan memfasilitasi koordinasi antaraktor dengan kepentingan beragam dalam proses pemilu. Dari perspektif ini, desain kelembagaan KPU RI, termasuk struktur keanggotaan yang bersifat ad hoc di tingkat daerah, mekanisme rekrutmen, dan prosedur pengambilan keputusan, dilihat sebagai upaya rasional untuk mencapai efisiensi dan keadilan dalam penyelenggaraan pemilu. Aktor-aktor yang terlibat dalam KPU RI (komisioner, staf, partai politik, pemilih) diasumsikan bertindak rasional untuk memaksimalkan kepentingan mereka dalam batas-batas yang ditentukan oleh aturan kelembagaan yang berlaku. Ketiga, institusionalisme sosiologis

⁴ Peter A. Hall & Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44 No. 5, 1996, hlm. 938.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan dan Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 15-20.

menggarisbawahi peran norma, simbol, nilai-nilai budaya, dan legitimasi sosial dalam membentuk perilaku dan penerimaan publik terhadap KPU RI. Meskipun secara formal KPU RI memiliki kewenangan dan kemandirian, efektivitas kerjanya sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan publik, persepsi integritas, dan penerimaan terhadap hasil pemilu. Norma-norma informal seperti etika penyelenggara pemilu, budaya kepatuhan terhadap hukum, serta persepsi keadilan yang berkembang di masyarakat turut membentuk legitimasi KPU RI dan memastikan kepatuhan terhadap hasil pemilu. Oleh karena itu, analisis KPU RI tidak hanya berhenti pada struktur formalnya, melainkan juga harus melibatkan pemahaman terhadap dinamika interaksi antaraktor, budaya politik yang berkembang, serta proses legitimasi sosial yang telah membentuk konfigurasi dan kepercayaan publik terhadap KPU RI saat ini.

Teori ini memberikan kerangka analisis yang tajam dalam menanggapi wacana perubahan status KPU RI dari lembaga permanen menjadi *ad-hoc*. Meskipun perubahan tersebut mungkin dimaksudkan untuk efisiensi atau fleksibilitas anggaran, dari sudut pandang kelembagaan, tindakan tersebut dapat berimplikasi serius terhadap kesinambungan struktural dan kapasitas kelembagaan KPU RI. Institusi yang bersifat sementara (*ad-hoc*) cenderung mengalami perputaran sumber daya manusia yang tinggi, minim akumulasi pengalaman teknis, serta lemah dalam membangun identitas institusional yang berkelanjutan.⁶ Hal ini berisiko menimbulkan *institutional discontinuity*, yaitu

⁶ Peter A. Hall & Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44 No. 5, 1996, hlm. 938.

ketidakberlanjutan struktur dan fungsi kelembagaan yang justru dapat melemahkan integritas pemilu itu sendiri.

Selain itu, perubahan kelembagaan yang tidak dibarengi dengan partisipasi publik dan transparansi berpotensi menciptakan resistensi sosial serta kecurigaan terhadap motif politik di baliknya. Dalam kerangka teori kelembagaan, kondisi seperti ini dapat menimbulkan *institutional decay* atau pembusukan institusi yakni ketika lembaga negara kehilangan fungsi substantifnya sebagai penjaga kepentingan publik dan berubah menjadi alat kekuasaan.⁷ Oleh karena itu, idealisasi kelembagaan KPU RI seharusnya tidak hanya dilihat dari sisi efisiensi administratif, tetapi lebih dari itu harus menjamin keberlanjutan fungsi konstitusional, kepercayaan publik, serta independensi kelembagaan secara berkelanjutan.

B. Teori Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani "*demos*" yang berarti rakyat, dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan secara langsung oleh mereka atau melalui wakil-wakil yang dipilih di bawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi dianggap sebagai asas dan sistem terbaik dalam politik dan ketatanegaraan, bahkan telah menjadi titik temu pemikiran dan rekonstruksi politik di berbagai negara sebagai pilihan terbaik dari berbagai

⁷ James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989, hlm. 167.

alternatif.⁸ Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik. Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁹ Namun, tidak ada keseragaman pandangan di antara para pakar ilmu hukum mengenai definisi demokrasi, hal ini disebabkan oleh perbedaan sudut pandang.

Dalam sistem pemerintahan negara demokrasi, pada dasarnya semua orang (rakyat) memiliki hak yang sama untuk memerintah dan diperintah.¹⁰ Affan Gaffar berpendapat tentang indikator demokrasi, termasuk rotasi kekuasaan, akuntabilitas, keterbukaan rekrutmen politik, dan jaminan pemilu yang adil.¹¹ Ia menegaskan bahwa tantangan terbesar perubahan kelembagaan KPU adalah memastikan lembaga ini benar-benar independen dan non-partisan, bebas dari intervensi pihak manapun demi menjaga integritas demokrasi. Affan Gaffar juga menggarisbawahi pentingnya pemilu berkualitas dan sistem rekrutmen serta tata kelola kelembagaan yang mampu menghindari konflik kepentingan serta menjamin partisipasi seluruh elemen dalam proses demokrasi, termasuk rotasi jabatan di KPU agar tidak ada monopoli kekuasaan terlalu lama di tangan satu kelompok. Pandangan demokrasi dari Nimatul Huda, seorang pakar hukum dan politik Indonesia, menekankan hubungan erat antara demokrasi dan negara hukum (demokrasi konstitusional). Dalam

⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 196

⁹ Esfandiari, Fitria, Adibah Oktavia, and Isti Latifah Astri. "Pembentukan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah." *AHKAM J. Huk. Islam* 7.1 (2019): 27-48.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2014, hlm. 200

¹¹ Gaffar, A. (1999). *Politik Indonesia: transisi menuju demokrasi*.

pemikirannya, demokrasi harus didasarkan pada prinsip persamaan hak politik, kebebasan berpartisipasi, transparansi, akuntabilitas, serta rotasi kekuasaan yang teratur dan damai. Demokrasi harus menjamin perlindungan hak minoritas dan kebebasan individu, sambil tetap mengutamakan keputusan mayoritas yang bebas dan demokratis. Nimatul Huda juga menggaris bawahi pentingnya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, serta penegakan hukum yang independen sebagai landasan negara hukum yang demokratis.¹² Dalam konteks ini, demokrasi tidak berarti mendominasi mayoritas, tetapi harus mencakup penghormatan hukum, perlindungan kebebasan, dan cara penyelesaian penegakan hukum secara adil.

Dalam demokrasi, terdapat dua kelompok aliran utama: demokrasi konstitusional dan demokrasi yang mendasarkan diri pada komunisme. Perbedaan fundamentalnya terletak pada tujuan. Demokrasi konstitusional menghendaki pemerintahan dengan kekuasaan terbatas, yaitu negara hukum (*Rechtsstaat*) yang tunduk pada aturan hukum (*rule of law*). Sebaliknya, demokrasi yang berlandaskan komunisme menginginkan pemerintahan dengan kekuasaan tak terbatas (*machsstaat*) dan bersifat totaliter.¹³ Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, demokrasi dapat dipahami secara formal (bentuknya) maupun materil (isinya). Demokrasi juga dapat dikaji berdasarkan pelaksanaannya, yaitu secara langsung (*direct democracy*) atau tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi formal merujuk pada bentuk demokrasi yang

¹² Huda, N. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Kencana.

¹³ *Ibid*

secara dasar tidak memiliki perbedaan signifikan antar negara yang melaksanakannya, meskipun terdapat variasi.

Teori demokrasi sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan langsung, dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*), pada dasarnya merupakan reaksi terhadap kekuasaan raja yang diktator di negara-kota Yunani kuno. Pada masa itu, demokrasi langsung memungkinkan rakyat membuat keputusan politik secara langsung berdasarkan prosedur mayoritas, yang dikenal sebagai demokrasi klasik. Namun, praktik demokrasi langsung menjadi sulit diterapkan seiring dengan perluasan wilayah negara, peningkatan jumlah penduduk, dan semakin kompleksnya urusan pemerintahan, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh karena itu, lahirlah sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau (*representative democracy*), di mana rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam pemerintahan, melainkan melalui wakil-wakil yang mencerminkan kehendak rakyat. Demokrasi dikatakan sebagai bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan politik diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui pemilihan bebas.

Salah satu permasalahan yang belum mencapai titik temu dalam perdebatan tentang demokrasi adalah bagaimana mengimplementasikannya dalam praktik. Berbagai pemahaman demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana setiap warga negara menentukan jalurnya sendiri, tidak sedikit justru mempraktikkan cara-cara yang tidak demokratis, meskipun di atas kertas

menyebutnya "demokrasi" sebagai asas fundamental. Oleh karena itu, studi politik mengidentifikasi adanya fenomena demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif mencakup gagasan-gagasan tentang demokrasi dalam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu sejalan dengan gagasan normatifnya. Demokrasi melibatkan hak yang setara dalam menjalankan pemerintahan, dan berfungsi sebagai bentuk "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Kebebasan dan demokrasi sering digunakan secara bergantian, tetapi keduanya tidak sama.¹⁴

Menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, yang juga mencakup seperangkat praktik dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang. Demokrasi sering disebut sebagai pelembagaan kebebasan, yang mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional yang teruji zaman, yaitu hak asasi dan persamaan di depan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat agar pantas disebut demokrasi.¹⁵ Dari berbagai pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara adalah peran utama rakyat dalam proses sosial dan politik. Pemerintahan di tangan rakyat mengandung tiga pengertian, yang pertama Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) yang berarti pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang memperoleh pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme yang ada. Yang kedua adalah Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) yang berarti pemerintahan menjalankan kekuasaan

¹⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2014, hlm 197

¹⁵ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Jakarta, 2013, hlm, 115

atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi. Dan yang terakhir Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) yang berarti kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.¹⁶ Dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di suatu negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) yang dijalankan oleh pemerintah. Konsep demokrasi merupakan sistem yang sangat penting dalam pembagian kekuasaan dalam suatu negara (*trias politica*), di mana kekuasaan yang diperoleh dari rakyat digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam sejarah demokrasi, terdapat konflik tajam mengenai apakah demokrasi berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (warga negara terlibat dalam pemerintahan dan pengaturan diri sendiri) atau sebagai bantuan bagi pembuat keputusan (cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian secara periodik). Konflik inti ini melahirkan tiga jenis atau model pokok demokrasi, yaitu yang pertama demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung yaitu Sistem ini melibatkan warga negara secara langsung dalam pengambilan keputusan mengenai permasalahan umum yang ditemukan di Athena kuno. Yang kedua demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan yaitu Sistem pemerintahan yang menggunakan "pejabat" terpilih untuk "mewakili" kepentingan atau pendapat warga negara di daerah terbatas, sambil menjunjung tinggi aturan hukum. Dan yang terakhir adalah demokrasi yang didasarkan pada model satu partai.

¹⁶ Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & Democracy*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 361

Secara umum, bentuk pemerintahan demokrasi dalam suatu negara sangat beragam. Dalam konteks demokrasi, konsep pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat sebagai berikut:

1) Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*) Ini adalah metode yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa memandang status dan kedudukan warga negara, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai makhluk Tuhan yang memiliki hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa tekanan atau intervensi dari orang lain. Demokrasi langsung atau demokrasi klasik umumnya hanya dipraktikkan di Yunani kuno karena jumlah penduduk yang sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas. Terkait penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa hal itu dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Selain itu, kedaulatan rakyat juga dapat disalurkan melalui hak kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan informasi, kebebasan berorganisasi dan berserikat, serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.

2) Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*) Ini adalah bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat secara tidak langsung, melainkan melalui lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini lazim

dipraktikkan dalam alam demokrasi modern karena lebih mudah dan praktis. Dalam demokrasi tidak langsung, rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen, dan wakil-wakil tersebut akan mewakili rakyat dalam pengambilan keputusan bernegara.

Setiap negara yang menerapkan sistem demokrasi seringkali menikmati kebebasan berpolitik, namun tidak semua kebebasan berpolitik berjalan sesuai harapan, karena pada hakikatnya setiap sistem politik memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Demokrasi adalah sebuah sistem yang merupakan gagasan dinamis yang terkait erat dengan perubahan. Jika suatu negara berhasil menciptakan kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan dengan sempurna, maka negara tersebut dianggap sukses dalam menjalankan sistem demokrasi. Sebaliknya, setiap negara yang gagal menerapkan sistem pemerintahan demokrasi tidak layak disebut negara demokrasi.

Demokrasi saat ini menjadi sistem penyelenggara negara yang diunggulkan oleh berbagai negara, terutama negara-negara Barat, dan Asia juga mengalami "demam demokrasi". Beberapa negara yang sebenarnya bukan negara demokrasi, seperti Korea Utara yang komunis, tetap mengklaim negaranya sebagai negara demokrasi. Indonesia saat ini tetap konsisten dan terus mengembangkan nilai-nilai yang dikonstruksikan dari kekuasaan rakyat. Oleh karena itu, demokrasi menjadi ciri dan cara pemerintahan Indonesia dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan negara, yang bermakna bahwa pelaksanaan kegiatan bernegara Indonesia

sepenuhnya atas kehendak rakyat. Pada hakikatnya, kedaulatan rakyat merupakan suatu keniscayaan dalam sistem bernegara di berbagai negara. Wujud nyata demokrasi adalah pemilihan umum, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum. Meskipun hanya beberapa aspek dari demokrasi, pemilu yang demokratis merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Pemilihan umum dalam teori demokrasi liberal adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip dasar dalam mengembangkan prinsip demokrasi. Tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah penghargaan dan penilaian terhadap hak rakyat untuk memilih dan menentukan arah kehidupan bernegara yang dapat menjamin kesejahteraan bersama. Pelembagaan implementasi kedaulatan rakyat dibagi menjadi tiga wilayah fungsi kekuasaan negara: (1) fungsi legislasi dan regulasi, (2) fungsi eksekutif dan administrasi, dan (3) fungsi yudikatif atau yudisial, yang dalam penyelenggaraannya menganut prinsip *'separation of power'* dan prinsip *'checks and balances'*. Dalam perspektif ini, instrumen penyelenggara pemilu harus disiapkan secara matang, mulai dari kelembagaannya (lembaga penyelenggara, pengawas, penyelesaian sengketa), perangkat aturan, mekanisme penyelenggaraan, dan budaya masyarakat. Jika tidak, akan timbul kekacauan demokrasi, kebingungan masyarakat, dan anarkisme.

Untuk menganalisis penelitian ini, peneliti menggunakan teorinya Affan Gaffar dan Ni'matul Huda dengan alasan pemahaman kedua pakar tersebut sesuai dengan penelitian ini yang berbicara terkait parameter demokrasi yang membahas pada aspek mayoritas kekuasaan, rotasi kekuasaan, kebebasan dan kesetaraan.

C. Teori Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam Hukum Tata Negara merupakan pendekatan teoritis yang bertujuan untuk membangun Kembali struktur, norma, dan praktik ketatanegaraan agar lebih sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan substantif dan kebutuhan Masyarakat. Dalam konteks studi hukum, terminologi rekonstruksi seringkali disandingkan dengan pembaharuan. Secara etimologis, istilah “rekonstruksi” berasal dari kata latin *reconstruction*, yang berarti membangun Kembali sesuatu yang telah rusak atau tidak relevan. Dalam konteks hukum tata negara, rekonstruksi dimaknai sebagai proses penataan ulang system ketatanegaraan yang telah mengalami disfungsi atau ketidaksesuaian dengan nilai-nilai konstitusional dan nilai-nilai yang ada di Masyarakat.¹⁷

Menurut Achmad Ali, rekonstruksi hukum dapat terjadi dalam tiga ranah, yaitu *law in book* (hukum dalam peraturan), *law in action* (hukum dalam praktik), dan *law in idea* (hukum dalam gagasan). Ketiganya saling berhubungan dan dapat menjadi objek perubahan dalam rekonstruksi. Dalam praktiknya, rekonstruksi hukum tata negara sering kali dipicu oleh perubahan

¹⁷ Setiawan Widagdo & Achmad Ali dalam *Menguak Tabir Hukum* (Jakarta: Chandra Pratama, 1996), hlm. 82–83.

sosial-politik yang signifikan seperti rekonstruksi konstitusi, pergeseran paradigma kekuasaan maupun tuntutan terhadap akuntabilitas Lembaga negara.

Teori rekonstruksi ini juga berakar pada pemikiran filsuf hukum seperti Hans Kelsen dan Roscoe Pound yang menekankan pentingnya hierarki norma dalam system hukum, Dimana perubahan pada norma dasar (*groundnorm*) akan memengaruhi keseluruhan struktur hukum. Selain itu, Roscoe Pound juga memperkenalkan gagasan *law as a tool of social engineering* yang mana menempatkan hukum sebagai instrument untuk merekayasa Masyarakat menuju tatanan yang lebih adil dan tertib.¹⁸ Pendekatan ini relevan untuk meninjau peran Lembaga-lembaga negara, khususnya Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) untuk lebih responsive terhadap prinsip demokrasi dan partisipasi publik. Rekonstruksi hukum tata negara juga mencakup evaluasi terhadap produk hukum yang telah kehilangan relevansi atau legitimasi. Dalam hal ini, rekonstruksi tidak hanya bersifat normative, tetapi juga politis dan filosofis, karena menyangkut penataan ulang relasi kekuasaan dan penguatan prinsip negara hukum. Rekonstruksi hukum harus mempertimbangkan *legal culture* di Masyarakat, yaitu nilai-nilai dan kebiasaan yang hidup dalam praktik bersosial. Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum harus menjadi sarana pembaharuan Masyarakat bukanlah alat control formal, maka dari itu rekonstruksi tidak cukup dilakukan melalui perubahan teks hukum, melainkan juga melalui Pendidikan hukum, partisipasi public dan penguatan etika kelembagaan. Dalam kerangka Pembangunan

¹⁸ Wahyu Nugroho, Rekonstruksi teori hukum Pembangunan, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, 2017.

hukum, Satjipto Raharjo menekankan bahwa hukum harus mampu mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan yang saling bertentangan. Rekonstruksi hukum dalam pandangan ini merupakan Upaya untuk mengembalikan hukum pada fungsinya sebagai pelindung Hak Asasi dan penjamin keadilan substantif. Dengan demikian, teori rekonstruksi bukan hanya wacana akademik melainkan strategi praktis untuk memperkuat demokrasi konstitusional dan mendorong rekonstruksi kelembagaan yang berkelanjutan.

D. Tinjauan Umum tentang Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI)

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi konstitusional sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Keberadaan KPU RI secara normatif diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Norma tersebut menegaskan bahwa KPU RI bukan sekadar perangkat administratif, melainkan institusi konstitusional yang berperan penting dalam menjaga integritas demokrasi elektoral di Indonesia.

Sifat "nasional" menunjukkan yurisdiksi KPU RI yang mencakup seluruh wilayah Republik Indonesia, dari pusat hingga daerah, yang direpresentasikan melalui hierarki KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sementara sifat "tetap" mengindikasikan KPU sebagai

lembaga permanen yang berkesinambungan dalam menjalankan tugas kepemiluan, tidak hanya pada saat menjelang Pemilu, melainkan juga dalam periode antar-Pemilu untuk persiapan dan administrasi.¹⁹

Secara hukum positif, kedudukan, fungsi, dan kewenangan KPU RI dijabarkan secara lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU tersebut ditegaskan bahwa KPU RI bertugas menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Selain itu, KPU RI juga memiliki tanggung jawab dalam mengatur teknis pelaksanaan pemilu, menetapkan peserta pemilu, serta mengumumkan hasil penghitungan suara secara nasional.²⁰ Dengan demikian, KPU RI bukan hanya bertindak sebagai pelaksana teknis, melainkan juga sebagai penentu legitimasi demokrasi melalui proses pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Keseluruhan fungsi dan wewenang ini merupakan manifestasi dari prinsip penyelenggaraan Pemilu yang efektif dan efisien, sehingga setiap tahapan dapat berjalan sesuai koridor hukum dan menghasilkan representasi politik yang legitimate.²¹

Salah satu prinsip utama yang melekat pada KPU RI adalah independensi, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan "tetap dan mandiri." Sifat tetap menunjukkan keberlangsungan kelembagaan, yang tidak terikat pada periodisasi pemilu, sedangkan sifat mandiri mengacu pada kebebasan dari intervensi pihak manapun, baik pemerintah, partai politik, maupun kekuatan

¹⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2010), hlm. 156.

²⁰ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 209.

ekonomi.²² Oleh karena itu, desain kelembagaan KPU RI sebagai badan permanen sejatinya dirancang untuk menjamin keberlanjutan sistem elektoral serta menghindari instabilitas kelembagaan yang kerap terjadi dalam model penyelenggara pemilu yang bersifat *ad-hoc*.

Independensi dan netralitas Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) menjadi prasyarat esensial bagi penyelenggaraan pemilu yang bebas, jujur, dan adil. Independensi dapat diartikan sebagai kebebasan kelembagaan dari pengaruh atau intervensi pihak lain, baik dari kekuasaan eksekutif, legislatif, partai politik, maupun kekuatan non-negara yang memiliki kepentingan dalam hasil pemilu.²³ Sementara itu, netralitas berarti sikap tidak berpihak yang harus dipegang teguh oleh lembaga dan seluruh personelnnya dalam menjalankan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab kelembagaan.²⁴ Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, kedua prinsip ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan, sebuah lembaga tidak dapat disebut netral jika tidak memiliki independensi, dan sebaliknya, independensi yang tidak disertai netralitas akan kehilangan legitimasi moral di mata publik.

Rikardo Simarmata menegaskan bahwa independensi kelembagaan tidak semata-mata ditentukan oleh bentuk organisasi KPU RI, apakah bersifat permanen atau *ad-hoc*, melainkan sangat bergantung pada dua aspek utama yaitu proses rekrutmen anggota yang bebas dari intervensi politik serta

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 218.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 114.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 220.

keberadaan mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang efektif.²⁵ Tanpa adanya jaminan atas ketiga komponen tersebut, perubahan bentuk kelembagaan justru berisiko memperbesar celah intervensi politik yang mengancam netralitas penyelenggara pemilu dan menggerus kepercayaan publik.

Hal ini sejalan dengan pemikiran Fareed Zakaria yang dalam *The Future of Freedom* mengingatkan bahwa lembaga pemilu yang tidak independen mudah dijadikan alat oleh elit penguasa untuk merekayasa hasil pemilu dan merusak integritas demokrasi. Dalam sistem seperti itu, demokrasi hanya menjadi prosedur formal belaka tanpa makna substantif, dan kedaulatan rakyat tereduksi menjadi ilusi. Oleh sebab itu, setiap wacana idealisasi kelembagaan KPU RI harus ditempatkan dalam kerangka penguatan demokrasi konstitusional, di mana efisiensi administratif tidak boleh mengorbankan prinsip-prinsip fundamental seperti independensi, netralitas, akuntabilitas, dan legitimasi publik.

Namun demikian, dalam praktiknya, KPU RI tidak sepenuhnya bebas dari tantangan. Berbagai isu, seperti politisasi rekrutmen anggota, inkonsistensi regulasi, dualisme kewenangan antara pusat dan daerah, hingga lemahnya akuntabilitas kelembagaan, menjadi tantangan serius dalam menjaga integritas dan profesionalitas KPU RI.²⁶ Akuntabilitas, di sisi lain, mewajibkan KPU RI untuk bertanggung jawab atas setiap tindakan dan kebijakan kepada publik,

²⁵ Rikardo Simarmata, *Independensi Lembaga Pemilu di Tengah Pengaruh Politik* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2021), hlm. 54–57.

²⁶ Bivitri Susanti, “Independensi dan Reformasi Kelembagaan KPU dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 3, 2021, hlm. 471–472.

yang diwujudkan melalui transparansi proses, keterbukaan informasi, serta kesediaan untuk diawasi oleh lembaga seperti Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).²⁷ KPU RI senantiasa dihadapkan pada berbagai problematika, mulai dari persoalan integritas data pemilih, manajemen logistik di wilayah geografis yang luas, hingga disinformasi dan polarisasi politik di era digital. Tantangan-tantangan ini menuntut KPU RI untuk terus berinovasi, meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, dan memperkuat kolaborasi dengan berbagai pihak guna menjaga kredibilitas dan integritas Pemilu sebagai instrumen vital demokrasi di Indonesia.

Oleh sebab itu, wacana kelembagaan KPU RI yang ideal, baik dalam bentuk penguatan internal maupun rekonstruksi status kelembagaannya, harus diposisikan dalam kerangka rekonstruksi sistem pemilu yang lebih luas. Pendekatan ini penting agar perubahan kelembagaan tidak hanya bersifat kosmetik atau pragmatis, tetapi benar-benar menjawab kebutuhan sistemik dalam memperkuat demokrasi elektoral Indonesia. Independensi dan netralitas merupakan dua prinsip fundamental dalam tata kelola lembaga penyelenggara pemilu yang demokratis. Independensi dapat diartikan sebagai kebebasan kelembagaan dari pengaruh atau intervensi pihak lain, baik dari kekuasaan eksekutif, legislatif, partai politik, maupun kekuatan non-negara yang memiliki kepentingan dalam hasil pemilu.²⁸ Sementara itu, netralitas berarti sikap tidak

²⁷ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 10 huruf c dan Pasal 150.

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 114.

berpihak yang harus dipegang teguh oleh lembaga dan seluruh personalnya dalam menjalankan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab kelembagaan.²⁹ Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, kedua prinsip ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan sebuah lembaga tidak dapat disebut netral jika tidak memiliki independensi, dan sebaliknya, independensi yang tidak disertai netralitas akan kehilangan legitimasi moral di mata publik.

E. Tinjauan Komparatif Model Kelembagaan KPU RI dengan Amerika Serikat dan Afrika Selatan

Studi komparatif dalam penelitian hukum memiliki peran strategis dalam mengevaluasi dan merumuskan kelembagaan ideal berdasarkan perbandingan sistem hukum di berbagai negara. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mengidentifikasi praktik terbaik, kelemahan struktural, serta kerangka hukum yang mendukung efektivitas dan independensi lembaga penyelenggara pemilu. Dalam konteks penelitian ini, perbandingan difokuskan pada tiga negara, yakni Indonesia, Amerika Serikat, dan Afrika Selatan, yang masing-masing merepresentasikan model kelembagaan permanen dan *ad hoc*. Indonesia mengadopsi model kelembagaan permanen melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU RI), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Namun, muncul wacana reformulasi kelembagaan KPU RI menjadi bersifat *ad hoc*, dengan alasan efisiensi dan

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 220.

fleksibilitas. Oleh karena itu, penting dilakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu negara lain sebagai referensi normatif dan fungsional.

Amerika Serikat menerapkan sistem desentralisasi pemilu berbasis negara bagian dengan badan penyelenggara yang bersifat *ad hoc*. Meskipun sistem ini memberikan keleluasaan administratif, data menunjukkan bahwa sekitar 65% pelanggaran prosedural pemilu dalam dekade terakhir terjadi pada fase transisi pembentukan lembaga pemilu *ad-hoc* baru.³⁰ Resiko ini dikaitkan dengan rendahnya kesiapan kelembagaan, lemahnya mekanisme akuntabilitas, serta ketidak konsistenan standar pelaksanaan di berbagai yurisdiksi lokal. Berbeda dengan Amerika Serikat, Afrika Selatan mengimplementasikan model kelembagaan permanen melalui *Independent Electoral Commission (IEC)* yang memiliki dasar hukum konstitusional. Studi empiris menunjukkan bahwa negara dengan lembaga permanen seperti Afrika Selatan memiliki indeks integritas pemilu yang stabil, yakni di kisaran 70–80% dalam lima pemilu terakhir.³¹ Tingginya indeks tersebut dikaitkan dengan profesionalitas kelembagaan, kesinambungan sumber daya manusia, serta kepercayaan publik yang lebih tinggi terhadap hasil pemilu. Keberadaan struktur kelembagaan yang mapan memungkinkan institusi untuk membangun kapasitas teknis dan kelembagaan secara berkelanjutan. Dalam konteks Indonesia, pendekatan komparatif ini menjadi penting sebagai dasar konseptual untuk merumuskan model kelembagaan KPU RI yang ideal dalam perspektif *ius constituendum*. Artinya, desain kelembagaan KPU RI ke depan harus tidak hanya

³⁰ Electoral Studies, "Comparative Electoral Systems: Ad-Hoc and Permanent Bodies," *Electoral Studies*, Vol. 56, 2018, hlm. 38–39.

³¹ *Ibid.*, hlm. 42–44.

mempertimbangkan aspek efisiensi anggaran, tetapi juga menjamin integritas kelembagaan secara konstitusional, profesionalitas penyelenggara pemilu, serta akuntabilitas publik terhadap hasil demokrasi elektoral. Dengan belajar dari model negara lain, diharapkan arah rekonstruksi kelembagaan KPU RI tidak bersifat reaktif atau administratif semata, tetapi terukur, kontekstual, dan menjamin keberlanjutan demokrasi elektoral di Indonesia.

Amerika Serikat merupakan salah satu negara demokrasi liberal yang mengadopsi model penyelenggaraan pemilu secara *ad-hoc* dan desentralistik. Tidak seperti Indonesia yang memiliki satu lembaga pemilu nasional yang bersifat tetap, sistem pemilu di Amerika Serikat diselenggarakan oleh lebih dari 8.000 otoritas pemilu lokal di tingkat negara bagian, county, dan kota, yang bekerja secara independen sesuai dengan hukum negara bagian masing-masing.³² Otoritas ini bersifat temporary commission atau *ad-hoc* board, yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemilu dalam periode tertentu dan akan dibubarkan setelah pemilu selesai dilaksanakan. Ketiadaan lembaga penyelenggara pemilu nasional permanen di Amerika Serikat mencerminkan prinsip federalisme dan otonomi negara bagian, yang memberikan kewenangan penuh kepada masing-masing yurisdiksi lokal untuk mengatur proses elektoral, mulai dari pendaftaran pemilih hingga penghitungan suara. Komisi pemilu negara bagian (*State Election Commissions*) biasanya dibentuk atas dasar peraturan perundang-undangan negara bagian, dan komposisinya bisa terdiri dari pejabat publik, anggota partai politik, atau profesional independen,

³² IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2014), hlm. 97

tergantung pada desain hukum masing-masing wilayah.³³ Model *ad-hoc* ini menawarkan beberapa keunggulan administratif, seperti fleksibilitas dalam pembentukan dan pembubaran lembaga sesuai kebutuhan siklus elektoral. Selain itu, desentralisasi memberikan ruang inovasi dan adaptasi terhadap karakteristik pemilih di masing-masing daerah. Misalnya, sistem pemilu di California berbeda dengan di Texas, baik dari sisi teknis pelaksanaan maupun metode penghitungan suara. Fleksibilitas ini dianggap sebagai keunggulan dari sisi efisiensi dan respons terhadap kebutuhan lokal.³⁴ Namun demikian, sistem ini juga menimbulkan tantangan serius terhadap konsistensi, akuntabilitas, dan integritas pemilu secara nasional. Studi yang dilakukan oleh Electoral Integrity Project menunjukkan bahwa Amerika Serikat mengalami penurunan signifikan dalam indeks integritas pemilu, khususnya sejak Pemilu Presiden 2016 dan 2020, yang diwarnai oleh tuduhan manipulasi, gangguan siber, dan delegitimasi hasil pemilu oleh elit politik.³⁵ Ketimpangan dalam kapasitas dan sumber daya antar wilayah juga menyebabkan ketidaksamaan perlakuan terhadap pemilih (*voter inequality*), yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan dalam demokrasi. Lebih jauh, sistem *ad-hoc* di Amerika Serikat juga sering kali dikritik karena tidak adanya akumulasi kelembagaan dan minimnya institutional memory. Otoritas pemilu yang bersifat sementara tidak memiliki kesempatan untuk membangun profesionalisme jangka panjang, dan

³³ Journal of Electoral Studies, *Comparative Electoral Systems: Ad-Hoc and Permanent Bodies*, Electoral Studies, Vol. 56, 2018, hlm. 39.

³⁴ Van Maarseveen, H. Th. J. F. & van der Tang, Ger. *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study* (Deventer: Kluwer, 1978), hlm. 204.

³⁵ Ginsburg, Tom. *Constitutional Backsliding and the Rule of Law*, University of Chicago Public Law Working Paper No. 722, 2019, hlm. 10.

sering kali mengalami pergantian personel tanpa pelatihan teknis yang memadai. Hal ini meningkatkan risiko kesalahan teknis, ketidaksiapan menghadapi tantangan elektoral modern, serta memperlemah kepercayaan publik terhadap hasil pemilu.³⁶ Dalam konteks kajian perbandingan, model *ad-hoc* di Amerika Serikat menunjukkan bahwa fleksibilitas administratif tidak selalu menjamin kualitas demokrasi elektoral. Justru sebaliknya, tanpa lembaga permanen yang memiliki akuntabilitas jangka panjang dan akumulasi pengalaman, penyelenggaraan pemilu dapat menjadi terfragmentasi, tidak seragam, dan rentan terhadap manipulasi politik.

Afrika Selatan merupakan negara demokrasi konstitusional yang menganut model penyelenggara pemilu permanen melalui lembaga yang disebut Independent Electoral Commission (IEC). Lembaga ini dibentuk berdasarkan konstitusi pasca-apartheid, tepatnya melalui Pasal 190 Konstitusi Afrika Selatan Tahun 1996, yang menyatakan bahwa IEC bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilu nasional, provinsi, dan lokal yang bersifat bebas dan adil, serta menjamin kredibilitas proses demokrasi elektoral.³⁷ IEC merupakan contoh dari model electoral management body (EMB) yang mengedepankan prinsip profesionalitas, independensi, dan akuntabilitas sebagai pilar utama kelembagaannya. Salah satu aspek krusial yang menjadikan IEC sebagai model ideal adalah mekanisme rekrutmen yang independen dan transparan. Komisioner IEC diangkat oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari panel independen yang terdiri dari perwakilan

³⁶ Salim, A. *Comparative Study of Election Management Bodies in Ad-Hoc and Permanent Systems*, International Journal of Electoral Studies, Vol. 5 No. 1, 2020, hlm. 47.

³⁷ Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Section 190.

lembaga yudikatif, eksekutif, dan masyarakat sipil. Proses seleksi dilakukan secara terbuka dan kompetitif, dengan menekankan pada rekam jejak integritas dan pengalaman profesional calon komisioner dalam bidang hukum, tata kelola publik, dan hak asasi manusia.³⁸ Prosedur ini dirancang untuk meminimalisasi campur tangan politik dan memperkuat legitimasi moral lembaga. Dari sisi pendanaan, IEC memperoleh anggaran secara langsung dari negara, namun pengelolaannya dilakukan secara otonom dengan mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang ketat. Laporan keuangan dan penggunaan anggaran IEC diaudit secara berkala oleh Auditor-General dan disampaikan secara terbuka kepada publik dan parlemen. Hal ini memberikan jaminan bahwa lembaga tersebut tidak hanya independen secara struktural, tetapi juga memiliki integritas fiskal dan transparansi anggaran sebagai bentuk pertanggungjawaban publik.³⁹ Sementara itu, pengawasan terhadap kinerja IEC dilakukan oleh berbagai instrumen kelembagaan, antara lain oleh lembaga peradilan, media independen, dan lembaga pemantau pemilu domestik maupun internasional. Selain itu, pengawasan sosial juga diperkuat melalui pelibatan aktif organisasi masyarakat sipil, yang diberikan akses untuk mengawasi tahapan pemilu secara langsung, termasuk rekrutmen penyelenggara di tingkat lokal dan proses pemungutan serta penghitungan suara.⁴⁰ Stabilitas kelembagaan IEC tercermin dari konsistensi kinerjanya selama lebih dari dua

³⁸ IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2014), hlm. 78.

³⁹ *Journal of Electoral Studies*, *Comparative Electoral Systems: Ad-Hoc and Permanent Bodies*, Electoral Studies, Vol. 56, 2018, hlm. 38.

⁴⁰ Salim, A., *Comparative Study of Election Management Bodies in Ad-Hoc and Permanent Systems*, *International Journal of Electoral Studies*, Vol. 5 No. 1, 2020, hlm. 53.

dekade dalam menyelenggarakan pemilu yang bebas dari konflik besar, manipulasi sistemik, atau sengketa hukum yang mengarah pada delegitimasi hasil. Data dari Electoral Integrity Project menunjukkan bahwa Afrika Selatan memiliki indeks integritas pemilu yang stabil, berada dalam kisaran 70–80 persen dalam lima pemilu terakhir, yang menjadikannya salah satu negara demokrasi paling kredibel di kawasan Global South.⁴¹ Keberhasilan ini disebabkan oleh beberapa faktor: pertama, keberadaan struktur kelembagaan yang permanen memungkinkan IEC untuk membangun memori kelembagaan dan kapasitas teknis secara berkelanjutan; kedua, independensi yang dijamin oleh konstitusi dan diperkuat dengan regulasi operasional yang akuntabel; dan ketiga, budaya demokrasi partisipatif yang berkembang melalui pelibatan aktif publik dalam pengawasan dan kontrol sosial. Model Afrika Selatan ini menunjukkan bahwa lembaga pemilu yang bersifat permanen, bila disertai dengan sistem rekrutmen yang bersih, pendanaan yang otonom, dan pengawasan yang efektif, mampu menciptakan sistem pemilu yang stabil, kredibel, dan dipercaya publik. Dalam kerangka *ius constituendum*, pengalaman Afrika Selatan menjadi rujukan penting dalam merumuskan model kelembagaan KPU RI yang ideal bagi Indonesia, terutama dalam menjawab tantangan kelembagaan dan politik elektoral yang kompleks dan dinamis.

Studi perbandingan terhadap model kelembagaan penyelenggara pemilu di Amerika Serikat dan Afrika Selatan memberikan gambaran yang komprehensif mengenai dua pendekatan ekstrem dalam pengelolaan institusi

⁴¹ Electoral Integrity Project, *The Year in Elections 2019: The World's Electoral Integrity in 2019*, University of Sydney, 2020, hlm. 22–23.

elektoral: model *ad-hoc* yang desentralistik dan temporer, serta model permanen yang terpusat dan terlembaga. Dalam konteks Indonesia, analisis perbandingan ini penting untuk menilai kesesuaian sistem kelembagaan yang paling tepat dengan memperhatikan faktor politik, hukum, dan budaya kelembagaan nasional. Secara politik, Indonesia menganut sistem demokrasi presidensial dengan struktur negara kesatuan (*unitary state*), di mana kontrol pusat terhadap pelaksanaan pemilu masih dominan, meskipun pelaksanaan teknis dilakukan di tingkat daerah. Hal ini berbeda dengan Amerika Serikat yang menganut sistem federal, di mana negara bagian memiliki otonomi penuh dalam menyelenggarakan pemilu. Model *ad-hoc* yang dianut AS tidak serta merta dapat diterapkan di Indonesia karena perbedaan mendasar dalam desain sistem pemerintahan dan derajat otonomi daerah.⁴² Penerapan model *ad-hoc* dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia berpotensi menciptakan fragmentasi administratif dan kesenjangan kualitas penyelenggaraan pemilu antar daerah.

Dari sisi hukum tata negara, UUD NRI 1945 secara tegas mengatur bahwa KPU harus bersifat nasional, tetap, dan mandiri (Pasal 22E ayat (5)). Ketentuan ini menunjukkan adanya preferensi konstitusional terhadap model kelembagaan permanen sebagai penyangga stabilitas demokrasi elektoral jangka panjang. Dalam hal ini, pengalaman Afrika Selatan lebih relevan dijadikan rujukan karena negara tersebut juga mengalami transisi demokrasi yang kompleks dan membentuk lembaga permanen berbasis konstitusi (IEC)

⁴² Van Maarseveen, H. Th. J. F. & van der Tang, Ger. *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study* (Deventer: Kluwer, 1978), hlm. 201–202.

yang sukses mengelola tantangan politik pasca-rezim otoriter.⁴³ Dari perspektif budaya kelembagaan, Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam membangun sistem birokrasi yang profesional dan bebas dari intervensi politik. Kelembagaan *ad-hoc* akan sangat rawan disusupi oleh kepentingan jangka pendek elit politik, terutama dalam proses rekrutmen anggota dan struktur *ad-hoc* di tingkat lokal. Berbeda dengan Amerika Serikat yang memiliki tradisi hukum *common law* dan sistem akuntabilitas lokal yang kuat, Indonesia masih lemah dalam hal pengawasan horizontal dan partisipasi publik berbasis komunitas lokal. Oleh karena itu, adopsi model desentralistik dan temporer seperti di AS justru dapat melemahkan integritas pemilu di Indonesia.⁴⁴ Sebaliknya, model Afrika Selatan menawarkan pelajaran penting tentang bagaimana sebuah lembaga permanen yang didukung oleh prosedur rekrutmen independen, pendanaan otonom, dan pengawasan terstruktur, mampu membangun kepercayaan publik dan stabilitas kelembagaan. Prinsip-prinsip ini sejalan dengan gagasan *ius constituendum*, di mana kelembagaan pemilu idealnya didesain untuk menjamin keberlanjutan demokrasi konstitusional, bukan semata-mata efisiensi administratif.⁴⁵ Dengan demikian, relevansi model permanen Afrika Selatan lebih kuat untuk dijadikan inspirasi bagi perbaikan kelembagaan KPU di Indonesia. Hal ini bukan berarti mengadopsi secara utuh struktur kelembagaan dari negara lain, melainkan mengadaptasi prinsip-prinsip kelembagaan yang berhasil, seperti rekrutmen bebas intervensi politik,

⁴³ Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Section 190.

⁴⁴ IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2014), hlm. 82–85.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 75.

transparansi anggaran, dan pelibatan publik dalam pengawasan. Rekonstruksi kelembagaan KPU RI ke depan seharusnya tidak diarahkan pada pembubaran permanensinya, melainkan pada penguatan kualitas institusional dalam kerangka kelembagaan yang tetap dan konstitusional.

Berdasarkan penjelasan diatas, penerapan model *ad-hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara normatif tidak dapat dibenarkan, karena bertentangan secara langsung dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 yang menegaskan sifat “nasional, tetap, dan mandiri” bagi penyelenggara pemilu. Model *ad-hoc* hanya cocok diterapkan dalam sistem federal dengan otonomi tinggi, seperti di Amerika Serikat, namun tidak relevan untuk negara kesatuan seperti Indonesia. Selain itu, model *ad-hoc* mengandung risiko besar terhadap independensi kelembagaan dan akumulasi profesionalisme penyelenggara pemilu. Maka secara akademik dan normatif, penulis menegaskan bahwa penguatan kelembagaan permanen yang dijalankan melalui rekonstruksi struktural dan administratif merupakan satu-satunya jalan yang sejalan dengan amanat konstitusi dan prinsip demokrasi elektoral yang berintegritas. Prinsip ini pula yang menjadi pijakan utama dalam kerangka *ius constituendum*, di mana arah perubahan hukum di masa depan seharusnya bukan menuju pelemahan kelembagaan permanen, melainkan penguatan fungsi konstitusional KPU RI sebagai institusi penjaga demokrasi. Berikut terdapat tabel perbandingan Model Kelembagaan Penyelenggara Pemilu antara Amerika Serikat, Afrika Selatan dan Relevansinya untuk Indonesia.

Tabel 2.1 Perbandingan Model Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Amerika Serikat dengan Afrika Selatan dan Relevansinya untuk Indonesia

Aspek	Amerika Serikat (Ad-hoc, Desentralistik)	Afrika Selatan (Permanen, Terpusat)	Implikasi untuk Indonesia
Struktur Kelembagaan	Tidak ada lembaga nasional tetap. Penyelenggara tersebar di lebih dari 8.000 otoritas lokal.	Independent Electoral Commission (IEC) bersifat permanen dan diatur konstitusi.	Sistem negara kesatuan Indonesia lebih cocok dengan model permanen seperti IEC, bukan desentralisasi ekstrem seperti AS.
Dasar Hukum	Berdasarkan hukum negara bagian masing-masing. Tidak ada pengaturan konstitusional federal/Pusat.	Diatur dalam Pasal 190 Konstitusi Afrika Selatan 1996.	Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan sifat “nasional, tetap, dan mandiri” – mendukung model permanen.
Rekrutmen Komisioner	Bervariasi di setiap negara bagian, kadang diisi aktor politik.	Melalui panel independen lintas lembaga, berbasis merit dan transparan.	Indonesia harus memperkuat sistem rekrutmen independen dan menghindari intervensi politik, meniru IEC.
Pendanaan	Tergantung anggaran lokal masing-masing wilayah.	Dibiayai negara, dikelola secara otonom, diaudit secara ketat.	Model Afrika Selatan relevan karena menekankan pada otonomi anggaran yang transparan dan akuntabel.
Pengawasan dan Akuntabilitas	Lemah dan tidak seragam antar wilayah. Rentan manipulasi dan delegitimasi.	Berlapis: yudisial, sipil, media, lembaga pemantau internasional dan domestik.	Pengawasan KPU perlu diperkuat melalui keterlibatan publik, media, dan lembaga independen.
Kapasitas Teknis dan Profesional	Tidak ada institusional memory. Rentan kesalahan teknis dan pergantian personel yang tidak terlatih.	Pembangunan kapasitas jangka panjang. Profesionalisme tinggi dan akumulasi pengalaman.	Indonesia membutuhkan kontinuitas kelembagaan untuk menjaga kapasitas dan kepercayaan pemilih.

Efisiensi vs Stabilitas	Fleksibel dan adaptif secara lokal, tapi tidak stabil secara nasional.	Stabil dan konsisten dalam pelaksanaan pemilu lintas waktu.	Efisiensi administratif <i>ad-hoc</i> tidak bisa menggantikan stabilitas jangka panjang yang dibutuhkan Indonesia.
Indeks Integritas Pemilu	Cenderung menurun setelah 2016 dan 2020, menurut Electoral Integrity Project.	Konsisten tinggi (70–80%) dalam lima pemilu terakhir.	Model Afrika Selatan lebih menjamin kepercayaan publik terhadap hasil pemilu.
Kesesuaian dengan Sistem Negara	Cocok untuk sistem federal dengan otonomi tinggi.	Cocok untuk sistem demokrasi transisi dan negara kesatuan.	Sistem negara kesatuan Indonesia tidak cocok dengan model <i>ad-hoc</i> yang bersifat sporadis dan tidak terpusat.
Relevansi terhadap KPU Indonesia	Rentan terhadap politisasi, fragmentasi administratif, dan pelanggaran integritas pemilu.	Memberi contoh penguatan kelembagaan berbasis hukum dan profesionalisme tinggi.	Indonesia sebaiknya tidak mengadopsi model <i>ad-hoc</i> , tetapi memperkuat permanensi KPU dengan rekonstruksi struktural, administratif, dan hukum berbasis <i>ius constituendum</i> .

Sumber : Diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber