

EFEKTIVITAS PEMILIHAN UMUM: PERBANDINGAN LEMBAGA PEMILIHAN UMUM REPUBLIK FEDERATIF BRASIL DAN REPUBLIK INDONESIA

Glenn Kevin Immanuel Giri ¹⁾, I Ketut Putra Erawan ²⁾, Ni Wayan Radita Novi
Puspitasari ³⁾

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: kevinimmanuel@student.unud.ac.id ¹⁾, ketut.erawan@ipd.or.id ²⁾,
raditanovipuspitasari@unud.ac.id ³⁾

ABSTRACT

One of the pillars and prerequisites in a country that adheres to a democratic system such as Indonesia and Brazil is general election. In organizing general election, the role and function of the general election institution is very important, considering that electoral governance lies with the election administrator. This study tries to see how functions and roles of electoral institution in Indonesia and Brazil. This studies use most different system design political comparison method. There are many differences in the roles and function of electoral institution between Indonesia and Brazil, even though the electoral institution in these two countries both have an independent nature.

Keywords: Election; Political; Comparative; Indonesia; Brazil

PENDAHULUAN

Dalam negara modern, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar dan prasyarat demokrasi. Pemilu merupakan suatu sarana untuk

membentuk pemerintahan yang demokratis. Demokratis tidak hanya dalam artian pembentukan pemerintahannya semata, tetapi demokratis dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dengan alasan ini, banyak negara yang

menggunakan Pemilu untuk mengklaim dirinya sebagai negara yang demokratis, walaupun pada kenyataannya terdapat beberapa negara yang menjalankan Pemilu namun dalam praktek berbangsa dan bernegara jauh dari nilai-nilai demokrasi, sehingga Pemilu hanya menjadi formalitas semata dan hanya untuk memenuhi tuntutan dan prasyarat negara demokrasi.

Lembaga penyelenggaraan Pemilu merupakan lembaga yang menjadi bagian dari birokrasi Pemilu, karena lembaga penyelenggaraan Pemilu terlibat dalam tata kelola kepemiluan. Lembaga penyelenggara Pemilu di dunia memiliki beberapa varian. Dari segi status, ada lembaga penyelenggara pemilu yang berdiri secara independen dan ada yang berdiri secara non-independen. Selain itu, dalam hal keanggotaan lembaga penyelenggara Pemilu di dunia ada yang memiliki basis keanggotaan profesional, partai politik dan ada juga yang campuran. Melihat banyaknya varian lembaga penyelenggara Pemilu di dunia, maka

sangat menarik untuk mengkaji lembaga penyelenggara Pemilu yang ada di dunia.

Penelitian ini menggunakan teori sistem politik yang diajukan oleh David Easton. Dalam memahami sistem politik, David Easton memiliki beberapa asumsi, antara lain (Chilcote, 1981), yaitu: *Pertama*, Unit dan batasan suatu sistem politik yang memiliki kesamaan dengan paradigma fungsionalisme, dimana sistem politik memiliki berbagai unit yang satu sama lain saling berkaitan dan saling bekerja sama untuk menggerakkan roda sistem politik. Unit-unit itu, yaitu legislatif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan lembaga lainnya yang memiliki jenis serupa. Batasan dalam unit-unit ini adalah sistem politik, wilayah negara atau hukum, wilayah tugas dan lain sebagainya. *Kedua*, *Input* dan *output*. *Input* merupakan masukan dari masyarakat ke sistem politik yang dapat berupa dukungan dan tuntutan. Kemudian *Output* merupakan hasil kerja sistem politik yang berasal dari tuntutan dan dukungan dari masyarakat. *Ketiga*, *Deferensiasi* dalam sistem, merupakan pembedaan dan pemisahan

kerja antar sistem politik. *Keempat*, Integrasi dalam sistem. Hal ini merupakan merupakan keterpaduan antar unit yang memiliki tugas dan fungsi yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan metode perbandingan politik yang merupakan analisa politik dengan menggunakan pendekatan empiris yang berdasarkan pada metode perbandingan. Perbandingan politik memiliki sifat alamiah untuk menganalisa dan membandingkan perbedaan antara sistem politik yang bekerja di antara masyarakat yang berbeda.

Dalam melakukan penelitian perbandingan, penulis menggunakan metode *Most Different System Design* (MDSD) Metode ini merupakan metode yang mengidentifikasi fenomena yang sama pada negara-negara yang memiliki karakteristik berbeda dan memiliki faktor-faktor penjelas. MDSD menekankan kasus yang memiliki perbedaan, namun memiliki variabel dependen yang berbeda.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi pustaka. Studi pustaka merupakan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan mengumpulkan sejumlah buku-buku, majalah, media elektronik yang berkenaan dengan masalah dan tujuan penelitian. Penelitian yang dilakukannya dengan cara menelaah dan membandingkan sumber kepustakaan untuk memperoleh data yang memiliki sifat teoritis.

Untuk mengarahkan penelitian dalam pengetahuan yang ada, maka diperlukan tinjauan pustaka. Penelitian ini juga menggunakan penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bentuk pengakuan penelitian di masa lalu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang sedang diteliti saat ini.

PEMBAHASAN

Brasil memiliki sebuah lembaga penyelenggaraan Pemilu yang berbentuk Mahkamah Pemilu atau *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE). Kewenangan Pemilu diberikan kepada kekuasaan kehakiman karena isu keadilan dalam pemilu sangat kuat di Brasil. Masyarakat Brasil sangat

percaya bahwa lembaga yudikatif memiliki posisi kunci dalam menciptakan Pemilu yang berkeadilan. TSE menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki otoritas penuh untuk menyelenggarakan Pemilu di Brasil. Tugas dan kewenangan TSE ini diatur dalam Pasal 118-121 *Constituição Federal* Tahun 1988 atau Konstitusi Federal Tahun 1988. Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, tugas pokok dan fungsi TSE tidak hanya dalam hal penyelenggaraan Pemilu saja, tetapi TSE memiliki otoritas penuh terhadap tugas-tugas pengawasan dan menjadi lembaga yang menyelesaikan perkara dalam suatu sengketa Pemilu.

TSE memiliki wewenang untuk mengesahkan atau membatalkan pendaftaran calon, mengesahkan presiden terpilih, merevisi dan mengusulkan undang-undang pemilu, mengawasi konvensi partai dan pemilihan didalam internal partai, mengatur dan mengawasi kampanye partai di televisi dan radio selama Pemilu, dan mendaftarkan para calon pemilih. Undang-undang yang mengatur proses Pemilu di Brasil akan

direvisi setiap dua tahun sesuai dengan siklus Pemilu Brasil. Dengan besarnya kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki oleh TSE, secara indikatif, isi dari resolusi hukum yang dibuat oleh lembaga ini jarang diperdebatkan oleh legislatif.

Berbeda dengan di Indonesia, lembaga yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilu terdiri dari dua lembaga, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedua lembaga ini memiliki tugas dan fungsi yang berbeda satu sama lain, dimana berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, KPU merupakan lembaga penyelenggara yang memiliki tugas untuk membuat norma, rancangan, program, dan mengkoordinasi seluruh tahapan pemilu bersama KPU di daerah masing-masing. Sedangkan Bawaslu berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2019 tentang Pemilihan Umum memiliki tugas dan fungsi pengawasan penyelenggaraan pemilu di setiap tingkatan. Walaupun terdapat perbedaan dalam jumlah lembaga penyelenggara,

lembaga penyelenggara pemilu di dua negara ini memiliki persamaan, yaitu sama-sama berdiri secara independen. Jika terjadi sengketa dalam Pemilu, maka lembaga yang bertugas untuk menyelesaikan dan menyidangkan sengketa Pemilu adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

Berdasarkan Pasal 119 *Constituição Federal* tahun 1988, komposisi TSE sebagai Mahkamah Pemilu yang memiliki posisi tertinggi harus memiliki hakim terdiri dari tujuh orang yang terdiri dari tiga hakim dari anggota *Supremo Tribunal Federal* (STF) atau Mahkamah Agung Federal, dua hakim dari kalangan *Superior Tribunal De Justiça*, yang dipilih melalui pemilihan dan pemungutan suara secara rahasia dalam Mahkamah masing-masing. Kemudian 2 hakim lainnya ditunjuk oleh Presiden Brasil yang dipilih dari enam pengacara yang memiliki pengetahuan hukum dan memiliki rekam jejak moral yang baik dan direkomendasikan oleh *Supremo Tribunal Federal*. Jadi dalam TSE, sistem pengadilan pemilu tidak memiliki hakim

tetap, tetapi mereka berasal dari lembaga mahkamah lain atau pengacara yang diberdayakan untuk menjadi hakim Pemilu. Dalam penyebutan jabatan anggota TSE dan KPU memiliki nomenklatur yang berbeda, untuk TSE disebut dengan *Ministros* (Menteri), sedangkan KPU disebut dengan *Komisioner*. Selain itu dalam TSE dipimpin oleh satu pemimpin yang disebut *Presidente do Tribunal Superior Eleitoral*, sedangkan KPU memiliki satu pemimpin yang disebut dengan Ketua Komisi Pemilihan Umum.

Di Indonesia, KPU memiliki komposisi yang sama dengan TSE, yaitu sebanyak tujuh orang. Hal ini tentu berdasarkan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007. Walaupun memiliki komposisi yang sama, kedua lembaga ini memiliki perbedaan yang terdapat pada sistem penunjukan anggota didalamnya, dimana sesuai dengan Pasal 13 Ayat 3 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu adalah Presiden Indonesia membentuk Tim Seleksi Anggota KPU, kemudian pemilihan dan penetapan anggota KPU adalah

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Untuk Bawaslu, berdasarkan Pasal 73 Ayat 2 Butir A Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggotanya sebanyak 5 orang, dimana KPU akan membentuk Tim Seleksi calon anggota Bawaslu. Berbeda dengan KPU, pemilihan anggota Bawaslu dilakukan oleh DPR dan disahkan oleh Presiden.

Berdasarkan *Constituição Federal* Pasal 121 Ayat 1, para hakim hanya memiliki masa dinas selama dua tahun dan kemungkinan dapat dipilih kembali, serta tidak dapat merangkap jabatan selama menjadi hakim di TSE. Berbeda dengan di Brasil, di Indonesia masa jabatan anggota KPU selama lima tahun seperti yang tertuang di dalam Pasal 6 Ayat 6 Undang-Undang No, 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Walaupun memiliki perbedaan pada sisi masa jabatan, anggota TSE dan KPU memiliki kesamaan dimana anggota lembaga badan penyelenggara pemilu ini tidak diperkenankan untuk melakukan rangkap jabatan. Untuk anggota Komisi Pemilihan

Umum, persoalan rangkap jabatan diatur dalam Pasal 21 Ayat 1, Undang-Undang No. 22 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Pasal 11 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Untuk Bawaslu, masa jabatan anggota Bawaslu selama lima tahun dan tidak boleh rangkap jabatan seperti yang tercantum pada Pasal 73 dan Pasal 86 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Alasan mengapa anggota ketiga lembaga penyelenggara Pemilu ini tidak diperkenankan untuk melakukan rangkap jabatan adalah untuk menjaga netralitas dalam proses Pemilu.

Brasil juga memiliki lembaga penyelenggara Pemilu satu tingkat dibawah lembaga penyelenggara TSE, yaitu *Tribunal Regional Eleitoral* (TRE). TRE mengatur penyelenggaraan Pemilu di masing-masing 26 negara bagian dan distrik federal sebagaimana diatur dalam Pasal 18 *Constituição Federal*. Sama seperti Brasil, Indonesia juga memiliki lembaga penyelenggara Pemilu pada tingkat daerah, yaitu Komisi Pemilihan

Umum Provinsi (KPUD Provinsi) untuk tingkat Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPUD Kota/Kabupaten) untuk tingkat Kabupaten/Kota. Berbeda dengan Komisi Pemilihan Umum yang pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota berbentuk komisi, Bawaslu pada tingkatan Provinsi dan Kabupaten/Kota berbentuk panitia, sehingga Bawaslu pada tingkatan Provinsi dan Kabupaten/Kota disebut dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Sistem Pemilu di Brazil sudah menggunakan teknologi *e-voting* dan biometrik. Sistem Pemilu yang menggunakan teknologi ini tidak lain dan tidak bukan adalah atas usulan TSE. Keberhasilan Brasil dalam menggunakan teknologi pada sistem kepercayaannya sangat berkaitan dengan kemampuan TSE dalam menggunakan dan mengelola teknologi. Dengan adanya *e-voting*, TSE tidak disibukkan lagi dengan proses penghitungan suara, karena proses penghitungan suara sudah dilakukan secara otomatis oleh sistem *e-voting*. Di Indonesia, sistem kepercayaannya masih

menggunakan cara lama, yaitu dengan mencoblos kertas suara di bilik suara. Jadi dalam prosesnya, KPU masing menggunakan cara dengan mengumpulkan suara di berbagai daerah, kemudian dihitung secara manual.

Sistem manual yang dilakukan oleh KPU membuat proses kepercayaannya semakin panjang. Hal ini terlihat dari hasil perhitungan suara yang lama, sehingga menghabiskan biaya yang cukup besar. Selain itu berkaca dari pemilu tahun 2019, terjadi banyaknya korban jiwa akibat proses perhitungan suara yang hingga berhari-hari. Ini membuat sistem manual memiliki kelemahan yang cukup berdampak bagi masyarakat.

KESIMPULAN

Dari data-data yang sudah penulis jabarkan diatas, penulis akan menarik kesimpulan tentang perbedaan dan persamaan antara kedua lembaga penyelenggara Pemilu di Brasil dan Indonesia. Dari segi persamaan, terdapat beberapa persamaan antara lembaga penyelenggara Pemilu di Brasil dan Indonesia, yaitu kedua lembaga

penyelenggara Pemilu tersebut sama-sama berdiri secara independen tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun, kemudian komposisi anggota lembaga penyelenggara Pemilu antara Brasil dan Indonesia sama, yaitu sejumlah tujuh orang anggota. Kemudian kedua lembaga memiliki perwakilan di tingkat daerah. Anggota kedua lembaga penyelenggara Pemilu tersebut sama-sama tidak boleh merangkap jabatan.

Dari segi perbedaan, lembaga penyelenggara Pemilu di Brasil dan Indonesia terdapat pada jumlah lembaga dan kewenangannya. Brasil memiliki satu lembaga, yaitu TSE dan Indonesia memiliki KPU dan Bawaslu. Brasil menyatukan kewenangan antara pengawasan dan penyelenggaraan menjadi satu, sedangkan Indonesia memisah kedua kewenangan tersebut ke dua lembaga yang berbeda. Brasil juga menyerahkan tata kelola Pemilu kepada yudikatif, sehingga dari awal proses Pemilu hingga jika terjadi sengketa akan dilaksanakan oleh satu lembaga, sedangkan di Indonesia, proses Pemilu diberikan kepada

KPU dan Bawaslu dan proses sengketa Pemilu akan diselesaikan di MK. Proses pemilihan anggota kedua lembaga penyelenggara juga berbeda, dimana anggota TSE dipilih dari STF, *Superior Tribunal De Justiça*, dan pengacara yang ditunjuk Presiden atas rekomendasi STF, sedangkan di Indonesia, KPU dipilih oleh Tim Seleksi yang dibentuk oleh Presiden dan diajukan kepada DPR. Dari masa bakti juga terdapat perbedaan, dimana lembaga penyelenggara Pemilu di Brasil memiliki masa tugas selama dua tahun dan di Indonesia memiliki masa tugas selama lima tahun.

Setelah membandingkan lembaga penyelenggara Pemilu Brazil dan Indonesia, penulis akan memberikan solusi terhadap lembaga penyelenggara Pemilu yang ada di kedua negara tersebut. Untuk lembaga penyelenggara Pemilu Brasil, sebaiknya perlu dibuat sebuah aturan atau regulasi untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari TSE, karena terlihat bahwa lembaga ini memiliki kekuatan yang sangat besar sehingga apapun yang diajukan oleh lembaga ini

kepada legislatif selalu berjalan mulus tanpa adanya hambatan. Untuk lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia, perlu diperjelas mengenai kewenangan antara KPU dan Bawaslu, karena walaupun sudah dipisahkan antara fungsi penyelenggara dan pengawasan, pada kenyataannya dilapangan masih terjadi tumpang tindih kewenangan.

Indonesia perlu melakukan transformasi dalam hal aturan dalam pemilu dan mencontoh yang dilakukan oleh Brasil dalam hal kepemiluan. Dengan membandingkan sistem pemilu kedua negara, diharapkan mampu melihat sisi baik dan buruk diantara kedua sistem tersebut, sehingga masing-masing negara dapat saling belajar untuk menjadikan pemilu yang benar-benar demokratis dan modern.

Selain aturan yang tumpang tindih, perbedaan juga terjadi dalam hal penghitungan surat suara, dimana Brazil sudah melakukannya dengan sistem elektronik dan di Indonesia masih menggunakan sistem manual. Sistem elektronik membuat pemilu semakin efisien

dan tidak menghabiskan energi penyelenggara pemilu untuk melakukan perhitungan surat suara. Sedangkan sistem manual, para penyelenggara pemilu harus disibukkan dengan penghitungan surat suara yang memakan waktu yang sangat lama dan berdampak terhadap anggaran pemilu yang sangat besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Avgerou, C. (2013). Explaining Trust in IT-Mediated Elections: A Case Study of E-Voting in Brazil. *Journal of The Association for Information System*, 8(14), 420-451. doi:10.17705/1jais.00340
- Chilcote, R. H. (1981). *Theories of Comparative Politics: The Search for A Paradigm*. Colorado: Westview Press.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2009). *Hasil Rekapitulasi Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009*. Jakarta: Media Center KPU.

- Marzuki, S. (2008). Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu untuk Pemilu yang Demokratis. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 15(3), 393-412.
- Ramlan, S., & Nugroho, K. (2015). *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Ramos, L., & Da Silva, V. (2020). The Gender Gap in Brazilian Politics and the Role of The Electoral Court. *Politics & Gender*, 16(2), 409-437.
- Saihu, M., Suha, A. M., Yasin, R., Nugroho, T. A., Yanuar, F., Budiman, A., & Sarwani, A. (2015). *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. (n.d.).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. (n.d.).
- Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W., Rukambe, J., & Staino, S. (2016). *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*. Stockholm: International IDEA.
- Warjiyati, S. (2020). The Arrangement of the Structure and the Authority General Election Commission Supervisory Body and The Board Honor Carrier of The Election in the Pursuit of Democratic Election in Indonesia. *Jurnal Aristo*, 8(1), 24-37.