



Desain Kelembagaan KPU dalam Siklus Pemilu: Rekonstruksi Kewenangan dan Akuntabilitas Fiskal di Indonesia

Nancy Juni Augusteyn^{1*}, Saryono Yohanes², Dhey W. Tadeus³

¹⁻³Universitas Nusa Cendana, Indonesia

*Korespondensi penulis: nancy_augusteyn@yahoo.com

Abstract. *This article examines the legal design of the General Elections Commission (KPU), the variability of its workload across the electoral cycle, and its implications for fiscal accountability. The study employs normative legal research using statutory, conceptual, historical, and limited comparative approaches. Primary legal materials comprise the 1945 Constitution, electoral legislation, state-finance legislation, and relevant Constitutional Court decisions. The findings demonstrate that positive law does not leave the KPU without functions between formal electoral stages because voter-data maintenance, public education, evaluation, reporting, system management, and institutional preparation continue throughout the cycle. Nevertheless, existing regulations do not adequately distinguish the permanent institutional core, continuous services, and temporary surge functions or connect them with measurable workload, staffing, performance, and budget standards. Accordingly, the central problem concerns legal calibration and accountability rather than a proven normative vacuum or fiscal loss. The study recommends maintaining a permanent and independent KPU while introducing cycle-responsive staffing, budgeting, performance indicators, and periodic functional and fiscal audits. The PPU-UTKN model should remain a long-term constitutional alternative requiring stronger empirical and constitutional justification.*

Keywords: *Electoral Cycle; Fiscal Accountability; General Elections Commission; Institutional Design; Legal Effectiveness.*

Abstrak. Artikel ini mengkaji desain hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU), perubahan intensitas beban kerjanya sepanjang siklus pemilu, dan implikasinya terhadap akuntabilitas fiskal. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan terbatas. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, peraturan ke pemilihan, peraturan keuangan negara, dan putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum positif tidak membiarkan KPU tanpa fungsi di antara tahapan formal pemilu karena pemutakhiran data pemilih, pendidikan publik, evaluasi, pelaporan, pengelolaan sistem, dan persiapan kelembagaan tetap berlangsung. Namun, peraturan yang berlaku belum membedakan secara terukur antara kapasitas inti permanen, layanan berkelanjutan, dan fungsi lonjakan sementara maupun menghubungkannya dengan standar beban kerja, kepegawaian, kinerja, dan anggaran. Persoalan utamanya merupakan kesenjangan kalibrasi hukum dan akuntabilitas, bukan kekosongan normatif atau kerugian fiskal yang telah terbukti. Penelitian merekomendasikan KPU permanen dan mandiri yang responsif terhadap siklus melalui penyesuaian pegawai, anggaran, indikator kinerja, serta audit fungsional dan fiskal secara berkala. Model PPU-UTKN ditempatkan sebagai alternatif konstitusional jangka panjang yang masih memerlukan pembuktian empiris dan dasar konstitusional lebih kuat.

Kata Kunci: Akuntabilitas Fiskal; Desain Kelembagaan; Efektivitas Hukum; Komisi Pemilihan Umum; Siklus Pemilu.

1. LATAR BELAKANG

Indonesia menempatkan demokrasi dan negara hukum sebagai dasar penyelenggaraan kekuasaan. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam kerangka tersebut, pemilihan umum tidak hanya menjadi prosedur pengisian jabatan publik, tetapi juga instrumen konstitusional untuk mengubah kehendak rakyat menjadi kekuasaan pemerintahan yang sah. Kualitas penyelenggaraan pemilu karena itu

berpengaruh langsung terhadap legitimasi pemerintahan, perlindungan hak politik warga negara, dan keberlangsungan demokrasi konstitusional (Mahfud MD, 2012; Marzuki, 2010).

Jaminan terhadap pemilu yang demokratis diwujudkan melalui pembentukan penyelenggara yang terbebas dari kendali kekuasaan politik. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Mandat tersebut dilaksanakan melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga independen yang memiliki struktur hingga tingkat daerah. Sifat tetap diperlukan untuk menjaga kesinambungan kewenangan, memori kelembagaan, profesionalitas, kesiapan teknis, dan netralitas penyelenggara. Keberadaan lembaga independen juga merupakan bagian dari mekanisme pembatasan kekuasaan agar proses pergantian pemerintahan tidak dikendalikan oleh pihak yang sedang berkuasa (Asshiddiqie, 2012; Schedler et al., 1999).

Meskipun memiliki kedudukan permanen, intensitas pekerjaan KPU tidak berlangsung dalam tingkat yang sama sepanjang waktu. Tahapan persiapan, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan, rekapitulasi, penyelesaian sengketa, dan penetapan hasil menimbulkan beban kerja yang sangat tinggi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, rangkaian tahapan tersebut dimulai paling lambat 20 bulan sebelum hari pemungutan suara. Secara umum, tahapan aktif berlangsung sekitar satu hingga dua tahun dalam siklus lima tahunan, sedangkan periode di luar tahapan dapat mencapai tiga hingga empat tahun. Penerapan pemilu serentak sejak 2019 semakin memusatkan berbagai kegiatan elektoral dalam satu periode operasional yang padat (Haris, 2016).

Periode di luar tahapan pemilu tidak berarti KPU berhenti menjalankan fungsi publik. KPU tetap melaksanakan pemutakhiran data pemilih, evaluasi penyelenggaraan, pendidikan pemilih, pelayanan informasi, pengelolaan arsip, pemeliharaan sistem teknologi, penyusunan regulasi, dan persiapan pemilu berikutnya. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahkan menegaskan bahwa KPU menjalankan tugas secara berkesinambungan. Persoalannya, hukum positif belum memberikan pembagian yang terukur antara fungsi inti permanen, pelayanan berkelanjutan, dan fungsi operasional berintensitas tinggi selama tahapan pemilu. Akibatnya, hubungan antara perubahan beban kerja, struktur organisasi, kebutuhan pegawai, keluaran program, dan alokasi anggaran belum dirumuskan secara sistematis.

Kondisi tersebut memperlihatkan persoalan kalibrasi kelembagaan. Struktur KPU, sekretariat, sarana, dan pembiayaan tetap dipertahankan sepanjang siklus, sedangkan intensitas pelaksanaan tugas mengalami perubahan yang besar. Biaya tetap tidak dapat langsung dikategorikan sebagai pemborosan karena kesinambungan data, kesiapan hukum, keamanan

sistem, dan independensi kelembagaan merupakan nilai publik yang membutuhkan dukungan anggaran. Namun, penggunaan keuangan negara tetap harus dinilai berdasarkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan keterukuran hasil sebagaimana diamanatkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Penilaian efisiensi tidak cukup dilakukan dengan mengurangi biaya, tetapi harus mempertimbangkan manfaat kelembagaan serta risiko konstitusional yang dapat muncul akibat keterbatasan kapasitas (Posner, 2014; Williamson, 1985).

Dari perspektif efektivitas hukum, norma tidak cukup hanya memiliki keberlakuan formal, tetapi harus mampu mengarahkan pelaksanaan kewenangan dan menyelesaikan kebutuhan kelembagaan secara nyata. Efektivitas dipengaruhi oleh substansi hukum, kelembagaan, sarana, masyarakat, dan budaya hukum (Soekanto, 2014). Apabila peraturan hanya menetapkan status permanen tanpa menyediakan mekanisme penyesuaian kapasitas berdasarkan siklus kerja, hukum berpotensi gagal membangun hubungan yang proporsional antara kewenangan, sumber daya, dan hasil. Rasionalitas kelembagaan karena itu menghendaki adanya kesesuaian antara dasar konstitusional, bentuk organisasi, beban kerja, dan kepentingan publik (Asshiddiqie, 2018; Manan, 2004).

Sejumlah penelitian telah membahas hubungan antara KPU, Bawaslu, dan DKPP, desain hierarkis penyelenggara pemilu, serta efisiensi pembiayaan Pemilu Serentak 2024 (Abqa et al., 2022; Latief, 2022). Meskipun memberikan landasan penting, penelitian tersebut belum secara khusus menghubungkan sifat permanen KPU dengan variasi beban kerja dan akuntabilitas fiskal sepanjang siklus pemilu. Kajian yang ada juga belum merumuskan batas antara kapasitas dasar yang harus dipertahankan dan kapasitas sementara yang dapat diperluas ketika tahapan pemilu dimulai. Ruang inilah yang menjadi kesenjangan penelitian.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini menganalisis kesesuaian desain kelembagaan KPU dengan karakter beban kerjanya yang berkelanjutan, tetapi bersifat siklis. Penelitian juga diarahkan untuk merumuskan rekonstruksi kelembagaan yang tetap melindungi sifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana ditentukan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Kebaruan penelitian terletak pada gagasan KPU permanen yang responsif terhadap siklus, yaitu mempertahankan inti kelembagaan tetap sekaligus menyediakan mekanisme penyesuaian personel, program, dan anggaran berdasarkan kebutuhan objektif setiap fase pemilu. Model tersebut diharapkan memperkuat efektivitas kelembagaan dan akuntabilitas fiskal tanpa mengurangi independensi penyelenggaraan pemilu.

2. KAJIAN TEORITIS

Lembaga Negara dan Desain Kelembagaan

Lembaga negara dibentuk berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan fungsi tertentu. Keberadaannya harus memiliki dasar hukum dan rasionalitas fungsional agar kewenangan, struktur, dan tanggung jawab sesuai dengan tujuan pembentukan (Asshiddiqie, 2012; Manan, 2004). KPU memperoleh legitimasi dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri. Sifat permanen diperlukan untuk menjaga independensi, kesiapan, dan kesinambungan kelembagaan. Namun, kapasitas organisasi tetap perlu disesuaikan dengan perubahan beban kerja sepanjang siklus pemilu (Catt et al., 2014; López-Pintor, 2000).

Efektivitas Hukum dan Rasionalitas Kewenangan

Efektivitas hukum menunjukkan kemampuan norma dalam mengarahkan masyarakat dan lembaga negara. Hal tersebut dipengaruhi oleh substansi hukum, pelaksana, fasilitas, masyarakat, dan budaya hukum (Soekanto, 2014). Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memberikan KPU fungsi pada tahapan pemilu sekaligus tugas berkelanjutan, seperti pemutakhiran data pemilih, pendidikan pemilih, evaluasi, dan persiapan pemilu berikutnya. Permasalahannya terletak pada belum jelasnya pembagian antara kapasitas inti permanen, layanan berkelanjutan, dan fungsi berintensitas tinggi. Dalam hukum administrasi, kewenangan KPU berasal dari atribusi undang-undang berdasarkan mandat konstitusi sehingga pelaksanaannya harus memiliki tujuan yang jelas dan didukung kapasitas proporsional (Hadjon, 2011).

Independensi dan Akuntabilitas KPU

Prinsip *checks and balances* menghendaki pembagian dan pengawasan kekuasaan untuk mencegah dominasi politik. Kedudukan KPU sebagai lembaga mandiri memastikan proses pergantian kekuasaan tidak dikendalikan oleh pemerintah atau peserta pemilu (Asshiddiqie, 2018; Schedler et al., 1999). Meskipun demikian, independensi tidak membebaskan KPU dari audit, evaluasi, dan pertanggungjawaban publik. Independensi harus dilaksanakan bersama transparansi, kejelasan fungsi, dan akuntabilitas melalui hubungan dengan Bawaslu, DKPP, BPK, lembaga legislatif, pemerintah, dan lembaga peradilan (Liany, 2016).

Tata Kelola dan Akuntabilitas Fiskal

Prinsip *good governance* menuntut lembaga negara bekerja secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Sementara itu, pendekatan *law and economics* menilai desain kelembagaan berdasarkan perbandingan antara biaya, manfaat, dan risiko (Hood, 1998; Posner, 2014). Pengeluaran tetap KPU tidak dapat langsung dinilai sebagai pemborosan karena

mendukung independensi, keamanan data, memori kelembagaan, dan kesiapan pemilu. Namun, biaya tersebut harus dihubungkan dengan fungsi dan keluaran yang terukur. Berdasarkan kerangka ini, penelitian menempatkan persoalan KPU sebagai kesenjangan kalibrasi kelembagaan. Rekonstruksi diarahkan pada KPU permanen yang responsif terhadap siklus, yaitu mempertahankan kapasitas inti dan menyesuaikan sumber daya berdasarkan beban kerja setiap tahapan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan karakter preskriptif dan rekonstruktif. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, prinsip hukum, dan doktrin untuk menjawab permasalahan hukum serta merumuskan hukum yang seharusnya (Marzuki, 2017; Soekanto & Mamudji, 2015). Penelitian difokuskan pada desain kelembagaan KPU sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri serta kesesuaiannya dengan perubahan beban kerja sepanjang siklus pemilu. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan terbatas. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, peraturan pelaksana, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis teori lembaga negara, efektivitas hukum, kewenangan, *checks and balances*, desain kelembagaan, dan akuntabilitas fiskal. Pendekatan historis menelusuri perkembangan penyelenggara pemilu sejak Reformasi, sedangkan pendekatan perbandingan digunakan secara terbatas untuk memahami variasi desain lembaga penyelenggara pemilu di negara lain.

Bahan hukum terdiri atas bahan primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi, serta bahan sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan. Bahan tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian diinventarisasi dan dikelompokkan berdasarkan status kelembagaan, tugas berkelanjutan, fungsi pada tahapan pemilu, serta implikasi fiskalnya. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui tiga tahap, yaitu mendeskripsikan hukum positif, mengevaluasi kesesuaian antara norma, fungsi, dan struktur KPU, serta merumuskan desain kelembagaan yang lebih proporsional. Penelitian ini tidak melakukan audit kuantitatif terhadap anggaran maupun produktivitas KPU sehingga analisis fiskal dibatasi pada prinsip efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas hukum, bukan pembuktian kerugian negara.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Desain Konstitusional dan Kelembagaan KPU

Hasil analisis menunjukkan bahwa kedudukan KPU bersumber langsung dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Rumusan tersebut memberikan legitimasi konstitusional kepada KPU sekaligus memisahkan penyelenggaraan pemilu dari kendali langsung pemerintah. Dalam perspektif ketatanegaraan, pemisahan ini diperlukan untuk menghindari konflik kepentingan antara pemegang kekuasaan dan lembaga yang mengatur proses pergantian kekuasaan (Asshiddiqie, 2012; Schedler et al., 1999).

Sifat nasional menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan melalui satu sistem yang terintegrasi. Sifat mandiri menjamin kebebasan KPU dari arahan partisan, sedangkan sifat tetap menghendaki keberlanjutan lembaga melampaui satu peristiwa pemilu. Desain tersebut merupakan koreksi terhadap pengalaman penyelenggaraan pemilu sebelum Reformasi yang masih melibatkan pemerintah secara dominan. Dengan demikian, permanensi KPU memiliki fungsi konstitusional berupa perlindungan independensi, memori organisasi, kesiapan teknis, dan kesinambungan pengelolaan data kepemiluan (Asshiddiqie, 2018; Mahfud MD, 2012).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menerjemahkan mandat tersebut melalui struktur yang terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Ketiga tingkatan ini bersifat hierarkis, menjalankan tugas secara berkesinambungan, dan didukung oleh sekretariat permanen. Pada saat yang sama, undang-undang memungkinkan pembentukan badan ad hoc untuk melaksanakan pekerjaan operasional selama tahapan pemilu. Dengan demikian, desain KPU bukan sepenuhnya birokrasi tetap, melainkan model campuran yang menggabungkan inti permanen dan kapasitas operasional sementara.

Struktur tersebut sejalan dengan temuan Catt et al. (2014) dan López-Pintor (2000) bahwa lembaga penyelenggara pemilu independen umumnya membutuhkan kewenangan yang stabil, tetapi dapat menggunakan kapasitas operasional yang berubah mengikuti siklus pemilu. Persoalan dalam desain Indonesia bukan terletak pada keberadaan struktur permanen, melainkan pada belum jelasnya ukuran kapasitas dasar dan kapasitas tambahan yang diperlukan pada setiap fase.

Tabel 1. Pemetaan Desain dan Fungsi KPU Sepanjang Siklus Pemilu.

Dimensi	Pengaturan yang berlaku	Fungsi utama	Temuan analitis
Status konstitusional	Nasional, tetap, dan mandiri	Menjamin independensi dan kesinambungan	Menjadi batas konstitusional bagi perubahan kelembagaan
Struktur permanen	KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan sekretariat	Menjaga kesiapan, data, arsip, sistem, dan pelayanan	Belum disertai formula kebutuhan organisasi berbasis beban kerja
Badan ad hoc	Dibentuk untuk tahapan tertentu	Mendukung kebutuhan personel dan operasional pemilu	Menunjukkan bahwa hukum telah mengenal kapasitas yang dapat diperluas
Fungsi tahapan	Perencanaan, pencalonan, pemungutan, penghitungan, rekapitulasi, dan penetapan hasil	Menyelenggarakan seluruh proses elektoral	Membutuhkan kapasitas, anggaran, dan koordinasi berintensitas tinggi
Fungsi berkelanjutan	Pemutakhiran data pemilih, sosialisasi, evaluasi, pelaporan, pengelolaan sistem, dan persiapan	Menjaga kesiapan dan kualitas pemilu berikutnya	Fungsi telah tersedia, tetapi keluaran dan kebutuhan sumber dayanya belum dibedakan secara tegas

Sumber: Diolah berdasarkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Variasi Fungsi dan Kesenjangan Kalibrasi

Pasal 12–14 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memberikan KPU tugas, kewenangan, dan kewajiban yang luas. Pada tahapan pemilu, fungsi tersebut mencakup perencanaan program dan anggaran, penyusunan peraturan teknis, koordinasi tahapan, pencalonan, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi, serta penetapan hasil. Pada periode ini, beban kerja KPU mencapai intensitas tertinggi dan membutuhkan dukungan personel, logistik, teknologi, pengadaan, serta koordinasi nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Nomor 55/PUU-XVII/2019 memperlihatkan bahwa desain keserentakan pemilu dapat ditata dalam beberapa pilihan sepanjang tetap sesuai dengan prinsip konstitusi. Putusan tersebut terutama berkaitan dengan model dan waktu keserentakan, bukan sebagai dasar langsung mengenai independensi KPU. Meskipun demikian, perubahan model keserentakan berpengaruh terhadap konsentrasi beban kerja penyelenggara karena berbagai kegiatan elektoral ditempatkan dalam periode yang berdekatan (Haris, 2016).

Di luar tahapan formal, intensitas sebagian kewenangan KPU memang menurun, tetapi lembaga ini tidak berada dalam keadaan tanpa fungsi. KPU tetap menjalankan pemutakhiran data pemilih, pendidikan pemilih, evaluasi penyelenggaraan, pelaporan, pengelolaan informasi dan arsip, pemeliharaan sistem, pelayanan hukum, serta persiapan pemilu berikutnya. Tugas tersebut memiliki nilai publik karena berhubungan dengan kualitas daftar pemilih, keamanan informasi, pengetahuan pemilih, dan kesiapan kelembagaan.

Temuan ini mengoreksi anggapan bahwa periode antarpemilu merupakan kekosongan normatif secara menyeluruh. Hukum positif telah menetapkan fungsi berkelanjutan, tetapi belum membedakannya secara terukur dari fungsi berintensitas tinggi pada tahapan pemilu. Peraturan belum menetapkan formula yang secara transparan menghubungkan jumlah pemilih, luas wilayah, kompleksitas geografis, volume pelayanan, infrastruktur digital, dan kebutuhan pegawai pada setiap tingkat KPU. Karena itu, masalah utamanya merupakan kesenjangan kalibrasi antara kewenangan, intensitas beban kerja, kapasitas organisasi, dan alokasi anggaran.

Dalam teori kewenangan, setiap kekuasaan hukum harus memiliki tujuan, batas, dan ruang pelaksanaan yang jelas (Hadjon, 2011). KPU memang memperoleh kewenangan melalui atribusi undang-undang, tetapi intensitas penggunaannya berubah sepanjang siklus pemilu. Perubahan tersebut tidak bertentangan dengan status permanen karena lembaga tetap dapat menjalankan tugas yang berbeda pada waktu yang berbeda. Permasalahannya muncul ketika hukum tidak memberikan indikator untuk menentukan kapasitas yang proporsional bagi setiap fungsi.

Dari perspektif efektivitas hukum, kelemahan ini berkaitan dengan substansi norma. Hukum telah menentukan apa yang harus dilakukan KPU, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana struktur dan sumber daya disesuaikan dengan variasi pekerjaan. Menurut Soekanto (2014), efektivitas hukum ditentukan antara lain oleh substansi, lembaga pelaksana, dan sarana pendukung. Dengan demikian, kejelasan tugas tanpa mekanisme penyesuaian kapasitas belum cukup untuk menghasilkan desain kelembagaan yang sepenuhnya efektif.

Temuan ini sejalan dengan Latief (2022) yang menekankan pentingnya evaluasi kelembagaan penyelenggara pemilu serta Liany (2016) yang menunjukkan perlunya hubungan kewenangan dan akuntabilitas yang jelas antara KPU, Bawaslu, dan DKPP. Penelitian ini memperluas kajian tersebut dengan menempatkan dimensi waktu dan variasi beban kerja sebagai bagian dari evaluasi desain kelembagaan.

Implikasi Kelembagaan dan Akuntabilitas Fiskal

Struktur permanen KPU menimbulkan pengeluaran tetap berupa gaji dan tunjangan, operasional sekretariat, pemeliharaan kantor, sistem informasi, arsip, fasilitas, serta pelayanan kelembagaan. Pada tahapan pemilu, pengeluaran meningkat karena adanya kebutuhan logistik, teknologi, tenaga sementara, dan penyelenggaraan pemungutan suara. Namun, naskah penelitian tidak memuat data mengenai besaran anggaran, jumlah pegawai, pemanfaatan aset, ataupun keluaran program. Karena itu, keberadaan pemborosan atau kerugian negara tidak dapat disimpulkan secara empiris.

Biaya tetap juga menghasilkan manfaat penting berupa independensi, memori kelembagaan, kualitas data pemilih, keamanan sistem, kesiapan hukum, serta perlindungan dari pembentukan ulang penyelenggara berdasarkan kepentingan politik. Oleh karena itu, penurunan intensitas kegiatan tidak otomatis menunjukkan inefisiensi. Penilaian harus membandingkan biaya dengan manfaat publik dan risiko yang dapat terjadi apabila kapasitas permanen dikurangi secara berlebihan (Posner, 2014; Williamson, 1985).

Analisis tersebut menghasilkan dua risiko yang berlawanan. Pertama, kapasitas berlebih dapat terjadi apabila struktur dan pengeluaran tetap dipertahankan tanpa hubungan yang terukur dengan tugas dan keluaran. Kondisi ini dapat mendorong inersia organisasi, yaitu kecenderungan mempertahankan struktur berdasarkan kebiasaan kelembagaan (North, 1990). Kedua, kekurangan kapasitas dapat terjadi apabila struktur permanen dikurangi tanpa memperhitungkan pemutakhiran data, keamanan sistem, pendidikan pemilih, dan kebutuhan kesiapan menghadapi tahapan berikutnya. Kedua risiko harus diuji melalui data, bukan diasumsikan sebagai fakta.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menghendaki pengelolaan keuangan negara secara terbuka, bertanggung jawab, efektif, efisien, dan ekonomis. Prinsip tersebut mengharuskan setiap program KPU memiliki tujuan, indikator keluaran, dan biaya yang dapat dievaluasi. Temuan ini sejalan dengan Abqa et al., (2022) yang menunjukkan bahwa efisiensi anggaran pemilu harus ditempatkan dalam kerangka kebijakan dan tata kelola, bukan sekadar pengurangan belanja.

Dalam perspektif *good governance*, independensi dan akuntabilitas fiskal bukan dua prinsip yang bertentangan. Independensi melindungi keputusan KPU dari intervensi politik, sedangkan akuntabilitas mengharuskan penggunaan dana publik tunduk pada audit, transparansi, dan evaluasi kinerja (Hood, 1998; Schedler et al., 1999). Dengan demikian, peninjauan organisasi tidak boleh digunakan untuk melemahkan kemandirian, tetapi juga sifat mandiri tidak dapat dijadikan alasan untuk menutup evaluasi terhadap efektivitas struktur dan anggaran.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa desain KPU kuat pada aspek legalitas konstitusional, independensi, dan kesinambungan, tetapi belum sepenuhnya adaptif terhadap perubahan beban kerja. Masalah yang ditemukan bukan kekosongan fungsi, melainkan belum adanya kerangka berbasis siklus yang membedakan fungsi inti permanen, layanan berkelanjutan, dan fungsi lonjakan selama tahapan pemilu. Kesenjangan ini membuat proporsionalitas antara struktur, pegawai, program, dan anggaran sulit dievaluasi secara objektif.

Rekonstruksi kelembagaan karena itu perlu diarahkan pada KPU yang tetap permanen, tetapi responsif terhadap siklus. Penataan tersebut dapat dilakukan dengan menetapkan kapasitas inti yang wajib dipertahankan, menyusun formula kebutuhan pegawai berdasarkan beban kerja, memisahkan program anggaran dasar dari anggaran tahapan, serta memperkuat audit fungsional dan fiskal. Penambahan tenaga dan logistik perlu dilakukan berdasarkan indikator objektif ketika tahapan pemilu dimulai.

Pilihan ini lebih sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dibandingkan penggantian KPU dengan badan yang seluruhnya bersifat ad hoc. Jaminan sifat tetap menciptakan batas konstitusional yang kuat sehingga perubahan melalui undang-undang sebaiknya berfokus pada fleksibilitas kapasitas, bukan menghapus keberlanjutan lembaganya. Prinsip proporsionalitas menuntut agar efisiensi anggaran tetap diseimbangkan dengan perlindungan independensi, kesiapan pemilu, dan hak politik warga negara (Alexy, 2002).

Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini adalah mengubah fokus pembahasan dari dugaan ketidakaktifan KPU menuju persoalan kalibrasi kelembagaan dan fiskal. Efisiensi tidak diartikan sebagai pengurangan struktur semata, tetapi sebagai kemampuan hukum menghubungkan kewenangan, sumber daya, keluaran, dan risiko secara transparan sepanjang siklus pemilu.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPU memiliki landasan konstitusional yang kuat sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri, dengan struktur permanen hingga tingkat kabupaten/kota serta tugas yang berlangsung pada tahapan pemilu maupun secara berkelanjutan. Desain tersebut berhasil menjaga independensi, kesinambungan, memori kelembagaan, dan kesiapan penyelenggaraan pemilu. Namun, hukum belum membedakan secara terukur antara kapasitas inti permanen dan kapasitas tambahan selama tahapan pemilu serta belum menghubungkan beban kerja, jumlah pegawai, keluaran program, dan anggaran secara sistematis. Persoalan yang ditemukan bukan kekosongan fungsi atau pemborosan yang telah terbukti, melainkan kesenjangan kalibrasi dan akuntabilitas kelembagaan. Karena penelitian ini tidak menggunakan data kuantitatif mengenai anggaran, pegawai, dan produktivitas KPU, kesimpulan tentang kerugian negara atau pelanggaran fiskal tertentu tidak dapat ditetapkan. Oleh karena itu, diperlukan penataan yang menyelaraskan permanensi KPU dengan prinsip efektivitas, efisiensi, dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Saran

DPR dan pemerintah perlu merevisi kerangka hukum pemilu menuju KPU permanen yang responsif terhadap siklus dengan menetapkan fungsi inti, formula kebutuhan pegawai berbasis beban kerja, pemisahan anggaran dasar dan anggaran tahapan, serta indikator pengaktifan kapasitas sementara. KPU perlu melaksanakan audit fungsional dan fiskal secara berkala serta memublikasikan data kegiatan, anggaran, pemanfaatan aset, dan capaian kinerja sebagai dasar evaluasi berbasis bukti. Perumusan kebijakan harus melibatkan KPU, Bawaslu, DKPP, BPK, akademisi, dan masyarakat sipil agar efisiensi tidak mengurangi independensi dan kesiapan pemilu. Model PPU–UTKN dapat dikaji sebagai alternatif konstitusional jangka panjang, tetapi penerapannya memerlukan analisis biaya-manfaat, kajian transisi, pengujian dampak terhadap kepercayaan publik, serta perubahan konstitusi atau penafsiran Mahkamah Konstitusi yang memberikan dasar bagi penggantian penyelenggara permanen.

DAFTAR REFERENSI

- Abqa, M. A. R., Rihardi, S. A., & Pajrin, R. (2022). Kebijakan pemerintah dalam efisiensi anggaran pemilihan umum serentak 2024 di Indonesia. *Literasi Hukum*, 6(2), 62–75. <https://doi.org/10.31002/lh.v6i2.6808>
- Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198258216.001.0001>
- Asshiddiqie, J. (2012). *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca Reformasi* (Edisi ke-2). Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2018). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). *Electoral management design* (Rev. ed.). International IDEA. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>
- Hadjon, P. M., Martosoewignjo, R. S. S., Basah, S., Manan, B., Marzuki, H. M. L., ten Berge, J. B. J. M., van Buuren, P. J. J., & Stroink, F. A. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Haris, S. (Ed.). (2016). *Pemilu nasional serentak 2019*. Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Electoral Research Institute dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Clarendon Press.
- Latief, M. I. (2022). Kajian evaluatif kelembagaan pemilu di Indonesia. *Jurnal Lemhannas RI*, 10(1), 27–41. <https://doi.org/10.55960/jlri.v10i1.269>
- Liany, L. (2016). Desain hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu. *Jurnal Cita Hukum*, 4(1), 51–72. <https://doi.org/10.15408/jch.v4i1.3198>
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/publications/electoral-management-bodies-institutions-governance>

- Mahfud MD, M. (2012). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi* (Edisi ke-3). Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2014). *Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* [Putusan pengadilan]. https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_1612_14-PUU-2013-telahucap-23Jan2014.pdf
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). *Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang model pemilihan umum serentak* [Putusan pengadilan]. https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_6797.pdf
- Manan, B. (2004). *Teori dan politik konstitusi*. FH UII Press.
- Marzuki, M. L. (2010). Konstitusi dan konstitusionalisme. *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 1–8. <https://doi.org/10.31078/jk741>
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Kencana.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law* (9th ed.). Wolters Kluwer Law & Business.
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/43017/uu-no-17-tahun-2003>
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37311/uu-no-10-tahun-2016>
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109. <https://peraturan.bpk.go.id/details/37644/uu-no-7-tahun-2017>
- Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Soekanto, S. (2014). *Faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.