

# **Kedudukan Komisi Pemilihan Umum dalam Menjalankan Keputusan Rapat Dengar Pendapat Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

---

**Burhanuddin**

Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Jln. Majapahit No. 62 Mataram 83125,  
Telp. (0370), 633035, Fax. 626954  
Email : *Muhsan.justitia@gmail.com*

## **ABSTRAK**

---

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan bagaimana independensi KPU sebagai lembaga negara dalam menjalankan keputusan Rapat Dengar Pendapat (RDP) DPR. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, metode pendekatan konseptual dengan analisis preskriptip. Hasil penelitian ini diantaranya Kedudukan KPU dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara independen yang pada prinsipnya berperan sebagai auxiliary state organ dari kekuasaan eksekutif yaitu untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemilu yang ditegaskan pada Pasal 22 E UUDN RI 1945, yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, serta Independensi KPU sebagai lembaga negara dalam keharusan menjalankan keputusan RDP DPR menempatkan KPU sebagai lembaga negara independen dan juga sebagai subjek hukum dengan menjalankan isi peraturan perundang-undangan saat ini, yaitu dengan tidak lagi terikat oleh keputusan Rapat Dengar Pendapat DPR dalam menyusun peraturan KPU yang berkaitan dengan pemilihan umum, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-XIV/2016.

Kata Kunci : Kedudukan, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Perwakilan Rakyat

## **ABSTRACT**

---

*This study aims to determine how the election of the General Elections Commission in the constitutional system of the Republic of Indonesia and how the independence of the Commission as a state institution in carrying out the decision of the House of Representatives Hearings (RDP). This research is a normative legal research using forecast approach method. The result of this research is the position in the constitutional system of the Republic of Indonesia as an independent state institution which in principle acts as an auxiliary state organ of the executive power that is to assist the president in the implementation of elections affirmed in Article 22 E UUDN RI 1945, which is then*

*further regulated by Law -No. 15 Year 2011, and the independence of KPU as a state institution in the decision of the implementation of the RDP of the House of Representatives places the KPU as a state institution and also as a legal subject by carrying out the contents of the current legislation, ie by no longer bound by the decision of the Parliamentary Hearing Meeting in the drafting of KPU which is related to the general election, in accordance with the decision of the Constitutional Court number 92 / PUU-XIV / 2016.*

**Keywords:** Position, General Election Commission, House of Representatives

## A. PENDAHULUAN

Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang melaksanakan pemilu. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam menjalankan tugasnya dilakukan secara berkesinambungan serta bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.

KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUDN RI 1945. Tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUDN RI 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen)<sup>1</sup>.

KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. Lembaga-lembaga lain yang bersifat independen antara lain seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Sebelum Pemilu tahun 2004, anggota-anggota KPU dapat diisi oleh unsur-unsur partai politik, namun setelah dikeluarkan-nya Undang-Undang No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, bahwa anggota KPU diharuskan nonpartisan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang pemilu pasca Orde Baru.

Lahirnya Undang-Undang 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 (selanjutnya disebut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016) menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan pemilu, yang khususnya pada pemilu kepala daerah.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Pasal 9 huruf a, yang berbunyi :

“Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”,

Dengan adanya frasa “keputusannya bersifat mengikat” pada Pasal 9 huruf a dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tersebut memberikan pemahaman akan adanya konflik norma dengan Pasal 22E ayat (5) UUDN RI 1945 yang

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 239.

mencamtukan bahwa KPU bersifat mandiri dan pada Undang-Undang No 10 Tahun 2016 mem-berikan ruang keterlibatan eksekutif dan legislatif di dalamnya.

Memperlihatkan adanya keterlibatan eksekutif dan legislatif yang begitu sentral dan menentukan dalam kewenangan KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan, sehingga hal tersebut dapat mem-buat adanya potensi politik hukum di dalamnya.

Pengaruh politik terhadap kekuatan hukum tercermin dalam sebuah politik hukum<sup>2</sup>, seperti yang disebutkan oleh Abdul Latif dan Hasbi Ali dalam buku Politik Hukum<sup>3</sup>:

1. Politik mempunyai dampak terhadap hukum. Kedua aspek kehidupan (politik dan hukum) tersebut terlihat dari kenyataan bahwa hukum merupakan produk dari proses politik;
2. Pertemuan politik dan hukum tersebut terdapat dua kemungkinan dampak (pengaruh) politik terhadap hukum, yaitu peluang bagi pertumbuhan hukum atau mempengaruhinya secara negatif baik dalam bentuk menghambat pertumbuhan maupun pelemahan kekuatannya;
3. Perjalanan kehidupan politik bangsa Indonesia ditandai oleh peningkatan kesenjangan peranan politik elit (penguasa) dengan masyarakat dan golongan menengah sekalipun semuanya berjalan semakin searah. Gejala itu ditunjukkan oleh percepatan mobilisasi politik ketimbang pertumbuhan partisipasi

<sup>2</sup> Politik Hukum adalah “*De rechtspolitiek onderzoet, welke veranderingen in het maatschappelijk leven te voldoen. Zij zet den ontwikkelingsgang der rechtsorde voort. Want uit het uit vroegere rechtsstelsels ontwikkelde ‘Jus Constitutum’ tracht zij het ‘Jus Constituendum’ of het recht der toekomst te bouwen*” (Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang, supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan melanjutkan perkembangan ketertiban hukum, karena mencoba menjadikan *ius constitutum* yang diperkembangkan dari stelsel-stelsel hukum yang lama menjadi *ius constituendum* atau hukum untuk masa yang akan datang). Lihat Bellefroid dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Bandung, 2011, hlm. 6.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm.172-173.

politik. Dalam ranah hukum tercatat pula per-kembangan hukum yang menunjukkan adanya kesenjangan antara pertumbuhan struktur dengan fungsinya, yang berarti bahwa perjalanan kehidupan hukum, struktur hukum memperlihatkan kemaju-an yang relatif ceoat sedangkan fungsi-fungsinya tertinggal;

4. Positif tidaknya pengaruh politik hukum terhadap hukum ditentukan oleh kombinasi diantara pemeran politik, pola tingkah laku politik mereka dan unsur hukum itu sendiri.

Dalam pelaksanaannya, telah ada 13 Peraturan KPU yang dibuat disaat Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 telah diundang-kan yaitu setelah 1 Juli 2016, diantaranya mulai dari peraturan KPU nomor 4 tahun 2016 hingga peraturan KPU nomor 17 Tahun 2017.

Dengan adanya celah politik dalam pembentukan peraturan KPU tersebut, men-jadikan adanya tugas kepada KPU untuk menjalankan hasil Rapat Dengar Pendapat yang berpotensi mengancam kemandirian KPU sebagai lembaga negara mandiri. Hal ini tidak selaras dengan agenda reformasi pemilu yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen karena berdasarkan hasil evaluasi penye-lenggaraan pemilu di masa orde baru, penyelenggara pemilu di bawah kendali salah satu pihak politik.

Tuntutan reformasi penyelenggaraan pemilu yang demokratis oleh penyelenggara pemilu yang independen diwujudkan melalui amandemen konstitusi Pasal 22E ayat (5), penyelenggara pemilu yang mandiri berarti dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya tidak di bawah kendali pihak dan/atau lembaga lain. Sehingga tidak ada lagi hasil pemilu sudah dapat diketahui sebelum pemilu dilaksanakan.

Dari latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang timbul dan yang akan dibahas dalam peneitian ini adalah Bagaimana kedudukan KPU

dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan Bagaimana independensi KPU sebagai lembaga negara dalam menjalankan ke-putusan RDP DPR ?

## B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti nilai (*norma*), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum<sup>4</sup>, yang berhubungan dengan materi yang diteliti. Metode pendekatan yang digunakan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan masalah yang dibahas, dalam metode pendekatan perundang-undangan perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), dilakukan dengan mengkaji pandangan/ konsep para ahli yang berkenaan dengan masalah yang dibahas. Pendekatan ini dilakukan manakala aturan hukum tidak atau belum ada<sup>6</sup> sehingga pandangan para ahli menjadi salah satu dasar dalam menguatkan pandangan penulis.

Cara atau teknis pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumentasi yakni dengan mencatat informasi dari bahan hukum yang berkaitan dengan yang akan diteliti, baik secara normatif maupun berupa ide atau gagasan. Pencatatan ini dilakukan secara selektif untuk mendukung dan melengkapi bahan hukum yang diperoleh dari sumber lain.

Seluruh bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis preskriptif, yaitu analisis yang dilakukan dengan argumentasi atas hasil penelitian dengan memberikan preskripsi atau pe-

nilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum,<sup>7</sup> yang selanjutnya dikaitkan dengan konsep dan teori terkait untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang diteliti melalui penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis, sistemik dan runtut dengan mengabstraksikan peraturan perundangan terkait komisi pemilihan umum dan dewan perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia.

## C. PEMBAHASAN

### Kedudukan KPU dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

#### a. Pengertian, Fungsi, Tugas dan Wewenang KPU

Menurut Jimly Asshiddiqie mendefinisikan Komisi Pemilihan Umum sebagai berikut : Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen).<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm. 29.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenanda Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 136.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif-Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm. 236-239

Komisi pemilihan umum merupakan lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum di Indonesia. Komisi pemilihan umum sesuai dengan amanat UUD 1945 merupakan lembaga khusus penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap dan mandiri. Yang dimaksud bersifat nasional yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerja Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh negara Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Penyelenggaraan pemilihan umum harus memberikan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi sebagai amanat dari reformasi.

KPU merupakan suatu komisi negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama. Kedudukan KPU dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

Dalam penyelenggaraan pemilu KPU bertugas dalam melaksanakan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebelum Pemilu 2004, anggota-anggotanya dapat diisi oleh unsur-unsur partai politik, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2000 anggota KPU diharuskan non-partisipan.

Seiring berjalannya waktu, untuk meningkatkan kualitas pemilu salah satunya penyelenggaraan pemilu. KPU

sebagai penyelenggara pemilu dituntut untuk independen dan non-partisipan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang pemilu pasca Orde Baru. Sebelumnya penyelenggaraan pemilu diatur dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian muncul Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Menjelang pemilu 2009 dibuat pula Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disertai revisi undang-undang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 direvisi dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Terakhir DPR dan Pemerintah mensyahkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu diatur lebih lanjut mengenai badan-badan lain yang bertugas dalam mewujudkan pemilu yang Jurdil dan Luber.

Komisi Pemilihan Umum memiliki Visi: Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Visi tersebut kemudian dijabarkan menjadi 5 (lima) misi, yaitu :<sup>9</sup>

1. Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum;
2. Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

<sup>9</sup> <http://kpu.go.id>, diakses pada tanggal 6 Juni 2017.

- Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab;
3. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif;
  4. Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
  5. Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.

Setelah revolusi kemerdekaan pada tanggal 7 November 1953 Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1955 Tentang Pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Panitia inilah yang bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilu tahun 1955 untuk memilih anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

PPI memiliki payung hukum Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan rakyat. Undang-undang ini mengatur bahwa perangkat-perangkat lain dalam penyelenggaraan pemilu, adalah: Panitia Pemilihan yang berkedudukan di setiap daerah pemilihan, Panitia Pemilihan Kabupaten yang berkedudukan di setiap Kabupaten, Panitia Pemungutan berkedudukan di setiap desa, dan Panitia Pemilihan Luar Negeri. Pemilihan anggota PPI maupun perangkat pendukungnya juga diatur dalam undang-undang ini, yang kesemuanya melalui mekanisme penunjukan langsung. PPI ditunjuk oleh Presiden, Panitia Pemilihan ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan Panitia Pemilihan Kabupaten ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.

Pada masa Rezim Orde Baru PPI diganti dengan LPU (Lembaga Pemilihan Umum). LPU dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1970. LPU diketuai oleh Menteri Dalam Negeri yang keanggotaannya terdiri atas Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan, Sekretariat Umum LPU dan Badan Perbekalan dan Perhubungan. Struktur organisasi penyelenggara di pusat, disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), di provinsi disebut Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), di kabupaten/kotamadya disebut Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, di kecamatan disebut Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan di desa/kelurahan disebut Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarli). Untuk melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Bagi warga negara RI di luar negeri dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri (PPSLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) yang bersifat sementara (*ad hoc*).

LPU inilah yang kemudian bermetamorfosis menjadi KPU yang dikenal saat ini. Pasca runtuhnya rezim Orde Baru pelaksanaan pemilihan umum menjadi tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi ini bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pemilu, baik untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah Provinsi (Gubernur) dan Kabupaten (Bupati) atau Kota (Walikota), dan pemilihan pejabat publik lain yang diatur oleh undang-undang.

KPU pertama kali menyelenggarakan pemilu pada tahun 1999. Saat itu KPU diisi oleh wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta pemilu 1999. Setelah pemilu 1999 usai KPU pertama ini dirubah lagi untuk memenuhi tuntutan masyarakat yang menginginkan KPU lebih independen dan akuntabel. Anggota-anggota KPU tidak

lagi unsur dari wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta, melainkan dari unsur nonpartisipan.

Untuk meningkatkan kualitas pemilu KPU sebagai penyelenggara pemilu dituntut untuk independen dan non-partisipan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang pemilu pasca Orde Baru. Sebelumnya penyelenggaraan pemilu diatur dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian muncul Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Menjelang pemilu 2009 dibuat pula Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disertai revisi undang-undang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 direvisi dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Kemudian terakhir Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

KPU memiliki tugas pokok sebagai penyelenggara pemilihan umum. Tugas ini diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 22 E ayat (5), disana diatur bahwa :

“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”

Dalam melaksanakan tugas pokoknya, KPU memiliki tugas-tugas dan wewenang-wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Adapun tugas, wewenang, dan kewajiban KPU yang diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Pasal 8, yaitu :

1. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti:

- a) merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
  - b) mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan Pemilu;
  - c) melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat.
2. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, seperti :
- a) merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
  - b) melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
  - c) melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu
3. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, seperti:
- a) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
  - b) mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan;
  - c) melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan

#### ***b. Kedudukan KPU dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia***

Sistem ketatanegaraan Indonesia berlandaskan pada paham kedaulatan rakyat dan negara hukum. Hal tersebut tercermin dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945), serta Pasal 1 ayat (2) UUD NRI yang menyatakan bahwa : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Hal ter-sebut menunjukkan bahwa negara Indo-nesia adalah penganut jenis kedaulatan rakyat dan sekaligus merupakan negara hukum. Kedaulatan rakyat dapat diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Konstelasi ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar setelah bergulirnya reformasi politik pada tahun 1998. Tumbangnya kekuasaan Soeharto setelah berkuasa lebih dari 30 tahun menandai dimulainya babak baru dalam sistem negara Republik Indonesia.<sup>10</sup> Dinamika ketatanegaraan Indonesia semakin berkembang seiring adanya reformasi yang dibarengi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang merupakan konstitusi Negara Kesatuan Repu-blik Indonesia (NKRI).

Adanya reformasi yang menandai berakhirnya rezim orde baru yang otoriter menghendaki perombakan mendasar baik dalam system hokum maupun struktur ketatanegaraan yang ada pada masa itu. Ketidakpercayaan pada rezim yang berkuasa tidak hanya ditumpahkan pada orang yang memegang tampuk kekuasaan, tetapi juga pada apa yang mendasari penyelewengan dalam mempergunakan kekuasaan. Tentu yang menjadi sasaran reformasi adalah system hokum dan struktur kelembagaan Negara pada saat itu. Amandemen UUD dari perubahan pertama tahun 1999 sampai perubahan keempat mengalami perubahan mendasar yang sangat banyak pada muatan materi hukumnya. Perubahan mencapai 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa

meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Kon-stitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>11</sup>

Perubahan dalam konstitusi tersebut melahirkan demokrasi yang berkembang dan semakin dinamis. Kedaulatan rakyat dikedepankan dengan melakukan Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut Pemilu) secara langsung baik pada tingkat nasional maupun daerah. Sistem Pemilu secara langsung berarti bahwa setiap warga negara yang telah berhak, dapat secara langsung menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu.

Sejalan dengan dinamika perkembangan jaman dan kebutuhan penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, diatur bahwa penyelenggara Pemilu selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Keberadaan DKPP dimaksudkan untuk menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu, dalam hal ini KPU dan Bawaslu beserta jajarannya.

Pemilihan Umum langsung adalah pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan untuk rakyat yang akan secara langsung menentukan siapa yang akan menjadi Wakil Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemerintah daerah, misalnya : Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden rakyat langsung memilih nama dan gambar calon Presiden yang dikehendaknya tanpa di-

<sup>10</sup> Himawan Estu Bagijo, 2014, *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi: Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*, Cetakan II, LaksBang Grafika, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>11</sup> Jimly Asshidiqiu, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah di sampaikan pada symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

wakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>12</sup>

Sesuai amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan mempunyai mekanisme pertanggung jawaban yang jelas. Pemilihan Umum diselenggarakan Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Konsep dan praktik ketatanegaraan saat ini terus mengalami perkembangan seiring dengan kompleksitas problem ketatanegaraan yang dihadapi banyak negara. Berdasarkan teori pemisahan kekuasaan konvensional, struktur ketatanegaraan dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>13</sup> Dalam perkembangannya, seiring dengan kompleksitas persoalan ketatanegaraan, maka di banyak negara berkembang apa yang disebut *independent regulatory bo-ards* atau *independent regulatory agencies* atau ada yang menyebutnya *independent regulatory commissions* serta *auxiliary state organ*.<sup>14</sup>

Berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen, penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh KPU dalam upaya realisasi atas negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Namun, dalam bidang penyelenggaraan pemilu tidak serta merta mampu mewujudkan Indonesia menjadi sebuah negara yang demokratis, justru Indonesia menjadi negara yang dilematis. Setidaknya, ketentuan mengenai penyelenggara pemilu perlu dilakukan suatu pelembagaan secara intensif terhadap KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam upaya pelaksanaan kedaulatan rakyat.

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1998, hlm.18

<sup>13</sup> Inu Kencana Syafie. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 112.

<sup>14</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan. *Efektivitas Sistem Penyelesaian Pejabat Komisi Negara di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2009, hlm. 146.

Pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan lima tahun sekali dalam sistem hukum di Indonesia ini merupakan perwujudan dari demokrasi. Penyelenggaraan pemilu tidak pernah bisa terlepas dari warga negara, karena hal itu merupakan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih maupun dipilih. Lebih lanjut, pemilihan umum diselenggarakan atas dasar manifestasi prinsip persamaan di muka hukum (*equality before the law*) dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*).<sup>15</sup>

Kelembagaan KPU berdasarkan ajaran organ negara merupakan *auxiliary state organ* atau lembaga negara bantu, yang mana sebagai lembaga yang memenuhi dan menjadi pelengkap atas organ negara utama. Implikasinya seolah menjadi lembaga inferior yang kedudukannya di bawah *main state organ*. Upaya untuk mewujudkan independensi KPU dapat dilakukan dengan cara menyetarakan posisi KPU dengan lembaga negara utama, atau dengan kata lain keberadaan KPU ditingkatkan menjadi lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dengan keberadaan KPU sebagai lembaga negara utama (*main state organ*), maka KPU akan menjadi lebih independen dan bebas atas campur tangan lembaga negara lain terhadap penyelenggaraan demokrasi. Implikasinya, profesionalitas KPU akan tetap terjaga, dan terdapat jaminan atas kredibilitas hasil pemilu.

KPU merupakan organ negara baru yang lahir berdasarkan atas amandemen UUD 1945 sebagai tuntutan demokrasi dan sebagai lembaga khusus untuk menyelenggarakan pemilu. Eksistensi KPU senantiasa diidealkan independen, namun dalam implementasinya, KPU tidak mampu menjaga independensinya. Hal ini berimplikasi terhadap manifestasi hukum

<sup>15</sup> Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 1, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2009, hlm. 141. Lihat juga Pasal 28D ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dan demokrasi di Indonesia yang berjalan tidak seimbang.

Selain upaya melembagakan KPU sebagai lembaga negara, kriteria yang menjadi pertimbangan penting dalam menjaga independensi KPU yaitu pola rekrutmen keanggotaan. Pola rekrutmen keanggotaan KPU selama ini yaitu dipilih oleh DPR atas usul dari Presiden. Untuk me-lancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjurian dan penyeleksian calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. DPR kemudian me-lakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh Presiden. Sebe-lum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu, pemilihan dilakukan melalui mekanisme *voting*. Ter-akhir, hasil dari DPR diserahkan kepada Presiden untuk disahkan.<sup>16</sup>

**c. Independensi KPU sebagai Lembaga Negara dalam Menjalankan Keputusan RDP DPR.**

**a. Sebelum Keluar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016.**

KPU sebagai lembaga negara dibentuk atas dasar konstitusi dan kemudian dipertegas dalam sebuah undang-undang tentang tugas dan fungsinya. Sebagai lembaga negara yang dimaknai sebagai lembaga negara mandiri (independen) erat keitannya dengan model masing-masing negara.<sup>17</sup> Setiap negara mempunyai pola, doktrin hukum dan definisi sendiri perihal lembaga negara independen. Hal itulah yang membuat begitu banyak nama yang disematkan kepada lembaga independen.

<sup>16</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan. *Op.Cit.*, hlm. 155

<sup>17</sup>Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, 2016, hlm 44.

Untuk mencapai kepentingan tujuan dalam pemerintahan, menurut Stephen P. Robbin<sup>18</sup> di berbagai negara dibentuklah organisasi atau lembaga dengan berbagai istilah ; dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*) ayau otoritas (*authority*) dan lain sebagainya. Komisi-komisi atau lembaga semavam tersebut seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semu legis-latif dan regulatif, semi administratif dan bahkan semi yudikatif.

Sedangkan DPR merupakan lembaga negara yang merupakan salah satu ciri khas dari sebuah negara demokrasi yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat dan pembuat peraturan yang berdasarkan atas konstitusi, dan juga lembaga ini dianggap sebagai salah satu proses *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, mengingat salah satu wewenang DPR sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan.

DPR dalam Pasal 74 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan UU nomor 17 tahun 2014) disebutkan bahwa DPR menjalankan tugas-nya berhak memberikan rekomendasi ke-pada yang diperbolehkan dalam undang-undang sebagai bentuk menjalankan tugas-nya sebagai wakil rakyat dan sebagai pengawas kinerja pemerintah.<sup>19</sup>

Adapun dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum Gubernur, Bupati, dan Walikota, DPR diberikan wewenang untuk memberikan rekomendasi kepada penyelenggara pemilu melalui rapat dengar pendapat (selanjutnya disebut RDP) yang

<sup>18</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008. hlm. 13.

<sup>19</sup> “dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara”

kemudian keputusan dari rapat tersebut me-ngikat para pihak (penyelenggara pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota).

KPU memang tidak dapat di se-jajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya yang kewenangannya ditentukan oleh UUDNRI 1945.<sup>20</sup> Bahkan nama KPU itu sendiri tidak-lah ditentukan dalam konstitusi secara lang-sung, melainkan melalui undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam konsep menjalankan fungsi sebagai *policy maker* dan *regulator*. Sedangkan dalam pengawasan pemilu dilakukan oleh lembaga yang bernama Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). KPU dalam fungsinya sebagai *regulator* membuat aturan-aturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu agar tercipta pemilihan umum yang berjalan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Diberikannya pemaknaan kepada KPU sebagai Lembaga negara yang independen tidak terlepas dari pengaruh kuat transisi demokrasi yang terjadi dalam ranah sejarah bangsa Indonesia sejak amandemen konstitusi. Karena adanya ketakutan bahwa adanya lembaga negara yang masih dapat dipengaruhi dengan kewenangan yang sangat luas sehingga tugas dan kewenangan dari lembaga negara tersebut menjadi berada di bawah kontrol lembaga negara yang lain.

Pemahaman tentang sistem pemilihan umum terlebih dahulu harus memahami konsep demokrasi yang menjadi latar be-lakang dari dilaksanakannya pemilu ter-sebut. Konsep demokrasi pada hakikatnya mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan konsep pemilu. Berangkat dari pengertian

demokrasi yaitu *government of the people, by the people and for the people*.<sup>21</sup> Maka dengan ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tersebut berada di tangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh rakyat. Untuk mewujudkan pengertian tersebut maka pemilu dipercaya sebagai suatu cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.<sup>22</sup>

Samuel P. Huntington menyatakan bahwa sebuah sistem politik sudah dapat dikatakan demokratis apabila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan dan berkala dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.<sup>23</sup> Pemilu merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan<sup>24</sup>.

Secara konseptual, pemilu menurut Ibnu Tricahyono<sup>25</sup> merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil demi terwujudnya demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan dan persamaan di depan hukum.

Secara operasional, pemilu merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm.200.

<sup>21</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm. 45.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Samuel. P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 5-6.

<sup>24</sup> Rakyat tidak dilibatkan secara langsung dalam proses pengambilan keputusan akan tetapi diwakilkan kepada wakil yang telah mereka pilih melali suatu ajang pemilihan. Lihat dalam Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op. Cit.* hlm 46.

<sup>25</sup> Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In Trans Publishing, Malang, 2009, hlm. 6.

suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupa-kan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Pemilihan umum dapat diarti-kan sebagai suatu lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan untuk terbentuknya suatu pemerintahan per-wakilan (*representative government*).

Pemilu merupakan suatu arena kompetisi, menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat yang meng-gunakan mekanisme pemungutan suara. Menentukan pilihan dalam pemilu merupa-kan hak setiap warga negara. Sebagai ins-trumen yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan wakil rakyat dan pemimpin daerah yang akan duduk di bangku pemerinatahan, pemilu memberikan kesempatan bagi warga untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah yang benar-benar dianggap mampu untuk meng-aspirasikan kehendak mereka.

Dalam kehiduapn berdemokrasi, pemilu adalah suatu proses yang substansial dalam penyegaran suatu pemerintahan. Dikatakan suatu penyegaran karena pemilu yang dilakukan secara berkala merupakan suatu sarana untuk meregenaasi kepemimpinan sehingga dapay mencegah munculnya kepemimpinan yang otoriter. Melalui pe-milu, rakyat menilai kinerja selama menjadi pejabat yang telah mereka pilih sebelumnya dan menghukumnya dengan cara tidak me-milihnya pada pemilu berikutnya.<sup>26</sup> Dengan demikian para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan legislatif atau ek-sekutif diseleksi dan diawasi langsung oleh rakyat.

Pelaksanaan demokrasi melalui pemilu dirancang untuk menggantikan sistem pengangkatan dalam bentuk negara Monarki yang dinilai cenderung memunculkan pemimpin yang otoriter. Walaupun demikian, harus diakui bahwa pelaksanaan demokrasi melalui pemilu bukanlah sistem yang sempurna. Pemilu akan mencapai

tujuan utamanya yaitu melahirkan pemimpin yang amanah yang mensejahterakan rakyatnya. Apabila negara menerapkan demokrasi tersebut dengan benar-benar berarti telah siap untuk hidup berdemokrasi.

Wakil rakyat dan kepala daerah yang dihasilkan dari pemilu diharapkan mampu untuk merepresentasikan suara rakyat. Selain untuk menghasilkan pemerinatahan yang bertanggungjawab, pemilu juga digunakan sebagai parameter penting dari proses transisi menuju konsolidasi demokrasi. Dengan demikian pemilu yang dilaksanakan haruslah merupakan cerminan dari pelaksanaan demokrasi dengan baik sehingga dapat dikatakan "*democracy as the only game in town*".<sup>27</sup>

Sedangkan jika dilihat makna pemilu dalam konteks negara hukum bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) dengan landasan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945 bermakna bahwa segala aktivitas dalam kehidupan bernegara haruslah bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal ini berarti bahwa pemilu yang merupa-kan jalur resmi untuk menyeleksi para calon pejabat pada tingkatan legislatif dan eksekutif, berfungsi sebagai wadah untuk masyarakat menyalurkan pendapatnya. Se-lain itu pemerintah wajib untuk menjamin kebebasan setiap warga negaranya dalam menyampaikan pendapat dan aspirasinya sepanjang masih berada dalam koridor hukum yang telah ditentukan.<sup>28</sup>

Pendekatan demokrasi secara transisi sesungguhnya adalah salah satu diantara setidaknya pendekatan terhadap jalannya demokrasi. Pada dasarnya transisi menuju demokrasi menurut Guilermo O Donnell dan Phillipe Schmitter<sup>29</sup> "*transition began from the fall of old authoritarian regime and followed by instalation of political institution rule on democratic frame, with uncertainty in beginning of changes*

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm 52

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Op.Cit.* Zainal Arifin Mochtar, hlm. 45.

<sup>26</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.Cit.* Hlm 52.

*process as the ultimate character*". Sehingga ia lebih bertitik tolak pada keinginan perubahan rezim yang dianggap demokratis dalam menjalankan proses pemerintahan.

Pemberian prasyarat pada masyarakat yang bebas aktif mempunyai pemaknaan bahwa masyarakat menjadi *first leading* yang akan memberikan dukungan aktif terhadap kinerja pemerintah baik sebagai organ dalam lembaga negara atau sebagai penunjang dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Dan juga sebagai masyarakat yang bebas tanpa tekanan berbagai pihak dalam memberikan dukungan kritik dan saran terhadap pola dan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Pemaknaan syarat yang dirasa berat adalah masyarakat politik (termasuk elit politik) yang relatif otonom. Mengingat politik merupakan bagian yang tidak dapat dibuat menjadi otonom<sup>30</sup>, karena politik dipengaruhi oleh segala hal dan segala halpun membutuhkan pengaruh dari politik.

Filsafat demokrasi dari abad ke delapan belas dapat dijelaskan dengan metode demokratis bahwa pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalahnya sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya.<sup>31</sup>

Dalam ranah demokrasi bernegara, hukum menjadi payung utama dalam menjalankan segala hal agar tidak terjadi kesewang-wenangan dalam prosesnya. Akan tetapi dalam proses pembuatan hukum (aturan) membutuhkan peran politik, terlebih lembaga yang berwenang membuat sebuah aturan (undang-undang)

merupakan lembaga perwakilan yang dipilih dan berjalan dengan sistem politik, sehingga politik dan hukum menjadi bagian yang terpisah dalam sistem hukum negara yang berdemokrasi.

Lebih jauh untuk membicarakan mengenai hubungan antara hukum dan politik yang dikemukakan bahwa kedua varian tersebut saling mempengaruhi antara satu sama lain. Hukum adalah determinan atas politik, dalam pengertian bahwasanya keseluruhan kegiatan politik diatur dan harus patuh terhadap hukum. Namun, begitu pula politik juga determinan atas hukum, dalam arti hukum merupakan *resul-tante* dari beragam kehendak (keinginan) politik.<sup>32</sup> Mereka (politik dan hukum) mempunyai posisi yang seimbang atau dapat dikatakan sebagai determinasi seimbang diantara kedua belah pihak. Meskipun hukum merupakan produk politik, akan tetapi politik harus tunduk patuh terhadap hukum yang mengaturnya.<sup>33</sup>

Hal berbeda dengan ketika mempatalkan kata "politik" dan "hukum" dalam satu terminologi, maka definisinya menurut Satjipto Rahardjo menjadi, politik hukum merupakan aktivitas untuk menentukan suatu pilihan yang akan dipakai dalam hukum dan masyarakat.<sup>34</sup> Definisi ini memberikan penjelasan bahwa politik hukum merupakan bagian dari suatu kerja pemegang kekuasaan negara dalam membangun kebijakan negara di bidang hukum yang akan digunakan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan tertulis menempati posisi yang penting dalam kancah hukum. Sebagai salah satu sumber hukum, peraturan perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi keadilan, demokrasi, dan kepentingan masyarakat luas, karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral, tetapi selalu dipe-

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 52

<sup>31</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, George Allen & Unwin Publisher, USA, 2003, hlm. 411.

<sup>32</sup> *Op. Cit.* Zainal Arifin Mochtar, hlm. 53.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Satjipto rahardjo, *Ilmu Hukum, Cet. III*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991. hlm 352.

ngarugi oleh banyak faktor dan kepentingan.<sup>35</sup>

Mengingat bahwa KPU disebutkan sebagai negara mandiri (independen) yang tidak terikat atau tunduk akan lembaga negara lainnya, kecuali hanya tunduk pada peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini menjadi titik temu kebingungan antara kedudukan KPU sebagai lembaga negara independen adanya UU No. 10 tahun 2016 Pasal 9<sup>36</sup> huruf a, yaitu memberikan ruang kepada KPU untuk tunduk dan taat terhadap putusan rapat internal lembaga lain, yang dalam hal ini adalah RDP DPR.

Keberlakuan suatu hukum (peraturan perundang-undangan) terhadap kinerja KPU sebagai lembaga negara independen merupakan pilihan pembuat hukum tersebut, yaitu memberikan ruang kepada lembaga perwakilan rakyat untuk “ikut campur” dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum gubernur, bupati dan walikota. Hal ini dapat dimaknai dengan membaca secara sepihak pemaknaan pada pasal 9 huruf a tersebut.

Akan tetapi apabila melihat pendapat ahli tentang keberlakuan hukum menurut Roscoe Pound mengatakan “... But is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which the they produce, if any, then put in action...”<sup>37</sup>. Ia menyarankan agar dilakukan studi sosilogis pada saat mempersiapkan pembentukan suatu peraturan.

Pendapat lain tentang keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan diperinci menjadi 5 syarat, diantaranya<sup>38</sup>:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang;
2. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat;
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Bagir Manan pada syarat terakhir menentukan bahwa suatu peraturan perundang-undangan mempunyai keharusan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang posisi tingkatannya lebih tinggi. Yang dalam hal ini untuk menganalisis UU No. 10 Tahun 2016 Pasal 9 huruf a, haruslah melihat pada pasal di konstitusi (UUDNRI tahun 1945) yang mengatur tentang klausula pemilihan pemilihan umum.

Merujuk pada pasal 25 E ayat (5)<sup>39</sup> UUDNRI Tahun 1945 bahwa pelaksanaan pemilihan umum (termasuk pemilihan umum terhadap gubernur, bupati dan walikota) dilaksanakan oleh suatu lembaga negara yang sifatnya independen (mandiri). Akan tetapi dengan adanya ruang ketergantungan KPU dalam menjalankan hasil RDP DPR membuat KPU kekurangan kemandiriannya dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Posisi KPU sebagai lembaga negara yang harus tunduk dan taat pada hukum menjadikannya sebagai subjek hukum yang terikat akan aturan yang ada dan berlaku dalam hukum, akan tetapi setiap subjek hukum mempunyai *rechtsidee* atau cita hukum yakni apa yang diharapkan dari

<sup>35</sup> Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 21

<sup>36</sup> “Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi: (a) Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”;

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm 22-23.

<sup>39</sup> “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”

hukum, misalnya hukum menjamin adanya keadilan, kepastian dan kemanfaatan.<sup>40</sup> Cita hukum ini bersifat filosofis, artinya me-nyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat tertentu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum kedalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat menjadikan kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Cita hukum dalam penyebutan sebuah lembaga negara yang mengurus pemilihan umum yang bersifat mandiri ialah mem-berikan ruang seluas-luasnya pada lembaga negara tersebut tanpa campur tangan lem-baga lain, sehingga pemilihan umum dapat berjalan sesuai dengan tujuan negara yang menjamin seluruh rakyat untuk bebas me-milih sesuai dengan hak asasinya.

Melihat secara kewenangannya bahwa DPR secara atribusi diberikan wewenang oleh konstitusi untuk membuat suatu perundang-undangan (undang-undang) ber-sama Presiden yang dalam hal ini telah membuat Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016. Dan KPU juga diberikan secara atribusi oleh konstitusi untuk menyeleng-garakan pemilihan umum. Sehingga kedua lembaga ini (DPR dan KPU) sama-sama menjalankan kewenangannya secara atri-busi dalam UUDNRI tahun 1945.

Akan tetapi, dengan adanya klausula dalam Pasal 9 huruf a tersebut membuat keputusan yang mengikat bagi Komisi Pemilihan Umum dalam RDP DPR, sehingga membuat adanya paramater baru dalam menilai kesuksesan pemilu yaitu adanya faktor politik karena keikutsertaan lembaga politik dalam proses penyeleng-garan pemilu tersebut.

Keikutsertaan lembaga politik dalam proses penyelenggaraan pemilu memang tidak membuat *suudzon* politik terhadap jalannya penyelenggaraan pemilu, akan tetapi dengan melihat DPR sebagai lembaga politik yang penuh dengan tarik menarik kepentingan, baik kepentingan orang per-orangan, segelintir golongan, partai, wila-yah dll. Hal tersebut dapat menimbulkan adanya tindakan tidak objektif dalam me-nyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pe-milihan.

Adanya kata “mengikat” pada ke-putusan RDP DPR terhadap KPU sebagai lembaga negara independen memberikan peluang untuk tidak memberlakukan keten-tuan tersebut, karena bertentangan peratu-ran perundang-undangan yang mempunyai posisi yang lebih tinggi, yaitu UUDNRI tahun 1945 dengan mengurangi makna kemandirian (independen) seperti yang disebutkan dalam 25 E ayat (5).

Akan tetapi, KPU sebagai subjek hukum dan lembaga negara yang bersifat independen haruslah taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yaitu dapat menempatkan kemandirian sebagai lembaga negara dengan menjalan-kan Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 dengan sebaik-baiknya, mengingat fungsi dari DPR sebagai lembaga yang mengawasi kinerja penyelenggaraan pemerinatahan, karena keberadaan KPU dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada prinsipnya berperan sebagai lembaga pe-nunjang (*auxiliary state organ*) dari kekuasaan eksekutif yaitu untuk membantu presiden dalam myelenggarakan pemilu yang ditegaskan pada Pasal 22 E UUD 1945.

Keterbukaan sistem informasi yang terjadi saat ini memberikan ruang pada publik untuk mengawasi kinerja seluruh aparatur negara, sehingga apabila akan terjadi tarik menarik segelintir kepentingan terhadap proses RDP DPR tentang penye-lenggaraan pemilu dapat menjadi pem-bahasan publik yang luas dan dapat mem-

<sup>40</sup> *Ibid.*

bantu KPU dalam menjalankan kemandirian sebagai lembaga negara independen.

Sehingga marwah independensi dari Komisi Pemilihan Umum walaupun terikat akan hasil RDP DPR tidak akan merugikan masyarakat yang akan menjadi titik penyelenggaraan utama dalam sebuah *event* pemilihan umum, baik pada tingkat pemilihan gubernur, bupati dan walikota, karena DPR menjalankan kewenangan yang memang disebutkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan sebagai mitra yang dapat memberikan saran guna kebalikan proses penyelenggaraan pemilu dan KPU menjadi *leading sector* yang akan membahas dan mendiskusikan dalam RDP tentang segala hal yang berkaitan dengan proses perencanaan hingga pelaksanaan pemilihan umum.

**b. Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016.**

Pada tanggal 10 Juli 2017 Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas permohonan yaitu Komisi Pemilihan Umum dalam perkara Pengujian Undang-Undang 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan nomor putusan 92/PUU-XIV/2016.

Pada putusan ini, MK berpendapat Menyatakan Pasal 9 huruf a Undang-Undang 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 sepanjang frasa "...yang keputusannya bersifat mengikat" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan beberapa alasan diantaranya Bahwa ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang no 10 Tahun 2016 menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, antara lain, Komisi Yudisial dan Bank Indonesia yang mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan sesuai dengan lingkup tugasnya. Kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyebutkan bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, apabila Pasal 9 huruf a Undang-Undang no 10 Tahun 2016 diterapkan, pasal tersebut secara nyata telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri.

Dalam menilai dan memahami kemandirian KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUDNRI 1945 tidak cukup hanya dilakukan secara tekstual tatkala perihal kemandirian yang dimaksud dalam UUDNRI 1945 dituangkan lebih lanjut ke dalam suatu norma undang-undang melainkan harus dikaitkan konteksnya dengan kaidah yang berlaku dalam penafsiran konstitusi yang menuntut pemahaman terhadap Konstitusi sebagai satu kesatuan (*the unity of the constitution*), koherensinya secara praktis (*practical coherence*), dan keberlakuannya yang tepat (*the appropriate working*) dari pengertian yang hendak diberikan oleh Konstitusi (*in casu* UUD 1945) terhadap istilah "mandiri" dimaksud. Sebab, memberi tafsir konstitusional terhadap suatu norma Undang-Undang yang diturunkan atau sebagai pelaksanaan dari norma Konstitusi sejatinya adalah upaya untuk menjawab pertanyaan: bagaimana

kita memandang Konstitusi beserta tujuan-tujuan yang hendak diwujudkan atau dicapainya. Oleh karena itu, konteks latar belakang sejarah (*historical background*), aspek teleologis (*teleological aspect*), dan antisipasi terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi pada masa yang akan datang (*future anticipation*) merupakan keniscayaan yang harus dipertimbangkan secara cermat.

Kemandirian atau independensi harus dimaknai tidak adanya benturan kepentingan, pengaruh dan/atau tekanan dari pihak manapun kepada lembaga yang mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Bahwa sesuai dengan kedudukan dan peranan KPU sebagaimana amanat UUDNRI 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hakikat wewenang menyelenggarakan Pemilu tidak sekedar mengelola aspek teknis, lebih dari itu penyelenggara Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk melaksanakan Undang-Undang dan menjalankan kewenangannya. KPU memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada Undang-Undang, nilai, asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi konflik kepentingan bagi peserta Pemilu.

Walaupun KPU sebagai lembaga yang independen sebagai lembaga yang berwenang membentuk peraturan sendiri, tidak berarti bahwa KPU bebas untuk menentukan sesuai dengan kehendaknya semua tahapan dalam Pemilihan Umum dan Pilkada, sinkronisasi agenda ketatanegaraan dengan tahapan Pemilihan Umum dan Pilkada sangat diperlukan. Oleh sebab itu konsultasi dengan DPR dan Pemerintah bukanlah suatu ancaman terhadap kemandirian KPU, akan tetapi dalam rangka keselarasan aturan antara Undang-Undang dengan pengaturan dalam peraturan KPU.

Secara teoritik, lembaga yang dikategorikan sebagai lembaga independen adalah lembaga yang memiliki dan memenuhi prasyarat dan ciri tertentu, yaitu: (1) dasar hukum yang membentuknya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi lembaga tersebut; (2) lembaga dimaksud bebas dari pengaruh/kontrol cabang kekuasaan eksekutif; (3) proses pengisian pimpinan lembaga tersebut melibatkan eksekutif dan legislatif; (4) kepemimpinan lembaga tersebut bersifat kolektif-kolegial. KPU yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUDNRI 1945 tersebut termasuk lembaga yang mesti memenuhi persyaratan dimaksud.

Bahwa secara faktual, hanya peraturan KPU dan peraturan Bawaslu saja yang proses pembentukannya mensyaratkan mekanisme konsultasi yang putusannya bersifat mengikat. Sementara peraturan yang diterbitkan oleh lembaga independen lainnya sama sekali tidak ada keharusan melalui proses konsultasi dengan Pemerintah dan DPR. Walaupun demikian, sejauh perbedaan dalam proses pembentukan peraturan yang dikeluarkan lembaga independen tidak mengganggu kemandiriannya, perbedaan perlakuan terhadap proses pembentukan peraturan dimaksud dapat ditoleransi dan tidak harus dinyatakan bertentangan dengan UUDNRI 1945.

Sekalipun terdapat perlakuan berbeda, namun proses konsultasi dalam pembentukan peraturan KPU merupakan sebuah mekanisme biasa dalam rangka menampung masukan sekaligus konfirmasi terhadap norma yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan KPU. Sepanjang hasil konsultasi tersebut tidak dipaksakan kepada KPU sebagai institusi yang berwenang membentuk peraturan, norma yang mengatur keberadaan konsultasi sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan KPU tidak dapat dikategorikan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUDNRI 1945. Namun

ketika hasil konsultasi dikategori-kan sebagai sesuatu yang wajib dan mengikat bagi KPU, maka sifat memaksa dan mengikat dari hasil konsultasi itulah yang mesti dinyatakan bertentangan dengan UUDNRI 1945.

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, frasa “setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum dengar pendapat” dalam Pasal 9 huruf a Undang-undang no 10 Tahun 2016 tidaklah bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi demikian, menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksanaan fungsi KPU, *in casu* dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi ke-wenangannya, guna mencapai tujuan ter-selenggaranya Pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis.

Adanya frasa “yang keputusannya bersifat mengikat” dalam Pasal 9 huruf a Undang-undang no 10 Tahun 2016 tersebut membawa implikasi teoretik maupun praktik yang dapat bermuara pada tereduksinya kemandirian KPU dan sekaligus tidak memberi kepastian hukum. Ada beberapa alasan dalam hubungan ini. Pertama, bukan tidak mungkin bahwa dalam forum dengar pendapat dimaksud tidak tercapai keputusan yang bulat atau bahkan tidak ada kesimpulan sama sekali, Kedua, adanya frasa “yang keputusannya bersifat mengikat” secara teknis perundang-undangan juga menjadi berlebihan sebab tanpa frasa itu pun apabila konsultasi dalam forum dengar pendapat tercapai kesepakatan maka dengan sendirinya KPU akan melaksanakannya. Ketiga, adanya frasa “yang keputusannya bersifat mengikat” telah menghilangkan, atau setidaknya mengaburkan, makna “konsultasi” dalam Pasal 9 huruf a Undang-undang no 10 Tahun 2016 tersebut.

Sehingga Mahkamah memberikan berpendapat permohonan Pemohon terkait konstitusionalitas Pasal 9 huruf a Undang-undang no 10 Tahun 2016 sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat”

beralasan menurut hukum untuk sebagian. Yaitu sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

#### D. PENUTUP

##### Kesimpulan

Kedudukan KPU dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara independen yang pada prinsipnya berperan sebagai lembaga penunjang (*auxiliary state organ*) dari kekuasaan eksekutif yaitu untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemilu yang ditegaskan pada Pasal 22 E UUD 1945, yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Independensi KPU sebagai lembaga negara dalam menjalankan keputusan Rapat Dengar Pendapat DPR menempatkan KPU sebagai lembaga negara independen dan juga sebagai subjek hukum yang harus taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yaitu menempatkan kemandirian sebagai lembaga negara dengan tidak lagi terikat oleh keputusan Rapat Dengar Pendapat DPR dalam menyusun peraturan KPU yang berkaitan dengan pemilihan umum, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-XIV/2016.

##### DAFTAR PUSTAKA

Himawan Estu Bagijo, 2014, Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi: Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang, Cetakan II, LaksBang Grafika, Yogyakarta.

<http://kpu.go.id>, diakses pada tanggal 6 Juni 2017.

Ibnu Tricahyono, Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional

- dan Lokal, In Trans Publishing, Malang, 2009.
- Ibramsyah Amirudin, Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.
- Inu Kencana Syafie. Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.
- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqiu, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Ke-empat UUD Tahun 1945, makalah di sampaikan pada symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism & Democracy, George Allen & Unwin Publisher, USA, 2003.
- Miriam Budiardjo, Partisipasi Politik, Jakarta: PT. Gramedia, 1998.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, Konsep dan Isu Strategis, Rajawali Press, Jakarta, 2015.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif-Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Pan Mohamad Faiz, Teori Keadilan John Rawls, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 1, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2009. hlm. 141. Lihat juga Pasal 28D ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Prenanda Media Group, Jakarta, 2014.
- Politik Hukum adalah “De rechtspolitiek onderzoet, welke veranderingen in het maatschappelijk leven to voldoen. Zij zet den ontwikkelingsgang der rechtsorde voort. Want uit het uit vroegere rechtstelsels ontwikkelde ‘Jus Constitutum’ tracht zit het ‘Jus Constituendum’ of het recht der toekomst te bouwen” (Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang, supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan melanjutkan perkembangan ketertiban hukum, karena mencoba menjadikan ius constitutum yang diperkembangkan dari stelsel-stelsel hukum yang lama menjadi ius constituendum atau hukum untuk masa yang akan datang). Lihat Bellefroid dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, Politik Hukum, Sinar Grafika, Bandung, 2011.
- Samuel. P. Huntington, Gelombang Demokratisasi Ketiga, Grafiti, Jakarta, 1997.
- Satjipto rahardjo, Ilmu Hukum, Cet. III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991. hlm 352.
- Sirajuddin, dkk, Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Setara Press, Malang, 2016.
- Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan. Efektivitas Sistem Penyelesaian Pejabat Komisi Negara di Indonesia, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3, Jakarta: Set-

---

jen dan Kepaniteraan MK, 2009.

Zainal Arifin Mochtar, Lembaga Negara  
Independen Dinamika Perkem-  
bangan dan Urgensi Penataannya  
Kembali Pasca Amandemen  
Kons-titusi, Rajawali Press,  
Depok, 2016.