

## **MELINTASI HAMBATAN ETIKA: Tinjauan Terhadap Kemandirian dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu Pada KPU dan BAWASLU**

**M. Irawan Adi Hartono<sup>1</sup>, Robi Cahyadi K.<sup>2</sup>, Feni Rosalia<sup>3</sup>, Hertanto<sup>4</sup>**

Universitas Lampung

Correspondent author: [irawanhartono777@gmail.com](mailto:irawanhartono777@gmail.com)

Bandar Lampung - Indonesia

### **Abstract**

*Elections can only be held in a credible and fair manner if they are placed by an impartial institution. According to the Constitution, elections are conducted by an independent EMB, with no additional definition of independence. The purpose of this study is to determine the post-reform electoral management institution model and the concept of independence in Article 22E paragraph (5) of the 1945 Constitution as recognized by the Constitutional Court, the research methodology is the normative legal method and the legal and case approach. According to the findings of this study, the post-reform election model is an independent model that does not involve representatives from political parties or employees.*

**Keywords: Constitutional Court; Election Organizing Body; Ethics; Independence**

### **Abstrak**

Pemilu hanya dapat diselenggarakan secara kredibel dan adil jika diawasi oleh lembaga yang tidak memihak. Menurut Konstitusi, pemilihan dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang independen, tanpa definisi tambahan tentang kemerdekaan. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui model lembaga penyelenggara pemilu pasca reformasi dan konsep kemandirian berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi, metodologi penelitian yaitu metode hukum normatif dan pendekatan hukum dan kasus. Menurut temuan penelitian ini model organisasi pemilu pasca reformasi, merupakan model independen yang tidak melibatkan perwakilan dari partai politik atau birokrasi.

**Kata Kunci: Badan Penyelenggara Pemilu; Etika; Kemandirian; Mahkamah Konstitusi**

Open Access at: <https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#).

## **PENDAHULUAN**

Konsep independensi, sebagaimana disinggung dalam Pasal 1 ayat UUD 1945, telah tertanam kuat dalam konstitusi. Pemilu memungkinkan individu dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam memilih arah penyelenggaraan pemerintahan sekaligus memberikan legitimasi kepada pemerintah dan anggota legislatif untuk melaksanakan tugas pemerintahan negara. Etos demokrasi elektoral konstitusi kemudian membantu terwujudnya demokrasi di tingkat lokal, dengan Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis, menurut Pasal 18 UUD 1945.

Pemilihan yang diamanahkan kepada KPU, dan tidak memihak, menurut konstitusi. Namun, tiga ciri yang ditentukan menurut Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak diperjelas lagi.

Mengingat pentingnya dan kegunaan strategis pemilukada langsung pasca-konflik dalam siklus kepemimpinan nasional dan lokal, pembentukan organisasi penyelenggara yang kredibel dan kompeten sangat penting untuk keberlangsungan pemilu.

Sistem pemilu juga akan menjadi ujian kepatuhan penyelenggara negara terhadap gagasan kedaulatan rakyat yang diabadikan dalam UUD 1945. Semakin sistem memungkinkan individu untuk membuat pilihan mereka sendiri, semakin dekat sistem dengan esensi kedaulatan rakyat. Semakin sistem membatasi ruang gerak rakyat untuk menentukan pilihan, semakin jauh sistem tersebut menyimpang dari esensi kedaulatan yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jika dicermati, model pemilu legislatif pasca reformasi terus berkembang. Setiap kali ada pemilu, sistem yang diterapkan berubah. Mekanisme yang digunakan dalam tiga pemilihan umum juga berubah. Salah satu ciri penting legalitas dan kepercayaan penyelenggara pemilu adalah independensi. Dalam politik hukum makro, frasa "kemerdekaan" hanya mengacu pada pengaturan bank sentral (Pasal 23D UUD 1945). Mitra yang sebanding, di sisi lain, adalah independen atau kemandirian. Ucapan "Merdeka" sering digunakan untuk menyebut lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan istilah "Independen" muncul dalam pengaturan lembaga penyelenggara pemilu.

Kehadiran penangan pemilu secara khusus ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menunjukkan bahwa lembaga itu esensial dari segi konstitusional atau memiliki makna konstitusional. Karena tidak mungkin melakukan modifikasi formal terhadap konstitusi secara teratur, keputusan keberadaannya dalam standar UUD 1945 adalah keputusan yang tepat.

Pekerjaan lembaga penyelenggara dalam melembagakan penyelenggara pemilu berbeda-beda sesuai dengan kompleksitas penugasan di masing-masing negara. Lopez-Pintor membagi jenis lembaga penyelenggara menjadi lima kategori berdasarkan keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan pemilu di berbagai negara. Lembaga yang sepenuhnya dikendalikan oleh eksekutif (pemerintah di bawah model pengawasan), dikendalikan oleh eksekutif dengan badan pengawas, model yang sangat terdesentralisasi, model peradilan (model tribunal), dan model independen.

Seperti yang diklaim oleh banyak organisasi lain, International IDEA hanya mengkategorikan pelembagaan lembaga penyelenggara pemilu menjadi tiga jenis. Pertama, Model Independen, di mana KPU dan Badan pengawas independen dari eksekutif, memiliki otonomi dan akuntabilitas keuangan dan kinerja, serta anggotanya dipilih secara terbuka dan melibatkan masyarakat, dan akuntabilitas. keuangan dan kinerja, dan anggotanya dipilih secara bebas dan mencakup masyarakat dari luar eksekutif. Dengan

metode ini, badan pelaksana seringkali terdiri dari fungsionaris dan dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada kabinet, dengan kementerian atau pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pendanaan.

Berbeda dengan berbagai Karya Tulis sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui niat penyelenggara pemilu independen berdasarkan interpretasi Mahkamah Konstitusi (MK) sejak era reformasi. Untuk mencapai penataan kelembagaan penyelenggara pemilu yang optimal di masa mendatang, diperlukan interpretasi konstitusional penyelenggara pemilu yang tidak memihak. Sebab, tujuan kemerdekaan penyelenggara pemilu tidak dijelaskan dalam UUD 1945.

Masalah kajian yang hendak dijawab adalah bagaimana model kelembagaan penyelenggaraan pemilu pasca reformasi, yang berangkat dari upaya mengkaji dan mengungkap interpretasi independensi penyelenggara pemilu dalam berbagai putusan uji materi oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut interpretasi MK terhadap UUD 1945 Pasal 22E ayat (5), apa yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu yang independen?

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif yang dihubungkan dengan norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta literatur dan sumber kepustakaan. Kajian hukum normatif menitikberatkan pada perkembangan hukum dan implementasinya dalam praktik hukum. Sedangkan pendekatan kasus adalah suatu cara untuk menilai suatu perkara hukum berdasarkan putusan-putusan yang mempunyai akibat hukum yang bertahan lama.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Penyelenggara Pemilu di Era Reformasi**

Presiden bertugas menyelenggarakan pemilu pada masa transisi politik ke fase reformasi. Sesuai dengan Undang-Undang Pemilihan Umum, kewenangan Presiden yang menentukan dan memilih KPU. Anggota MPR setuju bahwa pemilihan hanya dapat diselenggarakan sesuai dengan cita-cita pemilu yang bebas, jujur, dan adil jika penyelenggaranya adalah organisasi non-partisan yang tidak terkait dengan kekuatan politik apa pun dan tidak dipengaruhi oleh pihak yang berkepentingan. "Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang nasional, tetap, dan independen," bunyi Pasal 22E UUD 1945.

Inti dari pemilihan umum adalah penyerahan wewenang dari rakyat kepada wakil-wakilnya. Pemilihan umum memiliki dua aspek: pertama adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung, dan kedua adalah pemilihan wakil-wakil serta pendelegasian kedaulatan kepada mereka yang akan mewakili rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan presiden adalah tiga pilar lembaga perwakilan di

Indonesia, menurut Konstitusi. Meski tidak ada istilah "perwakilan" dalam nama lembaga presiden, namun juga merupakan cerminan dari wakil rakyat, ketiganya merupakan jenis lembaga yang muncul dari aspirasi rakyat. Alhasil, ketiga lembaga tersebut berada pada posisi yang sama dalam hal memperoleh amanah atau kepercayaan dari masyarakat umum. Rakyat kemudian memberikan mandat kepada mereka bertiga untuk menjalankan fungsinya sesuai dengan porsinya masing-masing, yaitu DPR dan Presiden diberi fungsi membuat undang-undang, DPD dan DPR diberi fungsi "konstituen" membuat undang-undang dan mereka semua ditempatkan dalam satu wadah yang sama, yaitu MPR.

Kemampuan KPU menyelenggarakan pemilu yang bebas dari pengaruh politik, transparansi dan akuntabilitas yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, menentukan independensinya. Berdasarkan pengalaman masa lalu, salah satu syarat untuk masuk ke KPU dan jenjang di bawahnya adalah Anda bukan anggota atau pengurus partai politik dan tidak sedang memegang jabatan politik atau publik. Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden dan harus mendapat persetujuan DPR..

Setelah lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 2007 terkait Penyelenggara Pemilu, anggota KPU dipilih oleh panel independen yang terdiri dari akademisi, profesional, dan tokoh masyarakat, berbeda dengan sistem rekrutmen sebelumnya. Calon harus membuat pernyataan yang didukung dengan surat pendukung yang menyatakan bahwa mereka sudah bukan anggota partai politik dalam waktu lima tahun setelah mendaftar sebagai calon anggota KPU untuk mengurangi interaksi dengan partai politik. Hanya Bawaslu yang tetap di atas, dengan mesin pengawasan pemilu ad hoc ditempatkan di bawah.

Selama masa jabatannya, telah disahkan Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang pada intinya mengatur persyaratan yang sama bagi calon anggota KPU dan Bawaslu, yaitu kesediaan tidak berpolitik atau birokrasi, serta jabatan milik negara/daerah, perusahaan. Kriteria UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menambah batas waktu pengunduran diri dari keanggotaan partai politik menjadi paling lambat 5 tahun sebelum pendaftaran anggota KPU dan Bawaslu diadopsi kembali. Di lembaga penyelenggara pemilu pasca reformasi, ada kecenderungan aturan penyelenggara pemilu mengamanatkan pendekatan yang tidak memihak dan non-partisan.

**Tabel 1.** Kemandirian Penyelenggara Pemilu di Era Reformasi

UU	Aspek Instifusional	Aspek Fungsional	Aspek Personal
UU 3/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU dibentuk oleh Presiden</li> <li>Panwas ditetapkan oleh ketua pengadilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU bertanggung jawab kepada Presiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU terdiri dari perwakilan partai politik dan pemerintah</li> <li>Panwas terdiri dari hakim, unsur perguruan tinggi, dan tokoh masyarakat</li> <li>Rekrutmen melalui system penunjukan</li> </ul>
UU 12/2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri</li> <li>Panwas dibentuk oleh KPU</li> <li>DK-KPU bersifat <i>adhoc</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU Bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan pemilu</li> <li>Panwas bertanggung jawab kepada KPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syarat non-partisan dan non-pemerintahan</li> <li>Rekrutmen melalui penunjukan oleh presiden dan kepala daerah dengan persetujuan DPR/DPRD sesuai tingkatan</li> </ul>
UU 22/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri</li> <li>Bawaslu bersifat tetap</li> <li>DK-KPU bersifat <i>adhoc</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU Bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan pemilu</li> <li>Bawaslu bertanggungjawab atas pelaksanaan fungsi pengawasan pemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syarat non-partisan dan non-pemerintahan</li> <li>Rekrutmen oleh tim seleksi independen</li> </ul>
UU 15/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri</li> <li>Bawaslu dan Bawaslu Propinsi bersifat tetap</li> <li>DKPP bersifat tetap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU Bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan pemilu</li> <li>Bawaslu bertanggungjawab atas pelaksanaan fungsi pengawasan pemilu</li> <li>DKPP bertanggung jawab atas penegakkan kode etik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syarat non-partisan dan non-pemerintahan</li> <li>Rekrutmen anggota KPU dan bawaslu oleh tim seleksi dari unsur pemerintahan dan masyarakat</li> <li>DKPP terdiri dari unsur KPU, Bawaslu, utusan setiap partai politik, utusan pemerintah, dan tokoh masyarakat.</li> </ul>
UU 7/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri</li> <li>Bawaslu dan Bawaslu Propinsi dan bawaslu Kab/kota bersifat tetap</li> <li>DKPP bersifat tetap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPU Bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan pemilu</li> <li>Bawaslu bertanggung jawab atas pelaksanaan fungsi pengawasan pemilu</li> <li>DKPP bertanggung jawab atas penegakkan kode etik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Syarat non-partisan dan non-pemerintahan</li> <li>Rekrutmen anggota KPU dan bawaslu oleh tim seleksi dari unsur pemerintahan, akademisi dan masyarakat</li> <li>DKPP terdiri dari unsur KPU, Bawaslu, , dan tokoh masyarakat.</li> </ul>

Sumber: diolah peneliti, 2023

Tabel 1 menjelaskan bahwa posisi keberadaan Panwaslu yang kemudian menjadi Bawaslu. Bersifat permanen sampai tingkat kabupaten/kota bila berubah menjadi Bawaslu. Garis kewenangan antara KPU, Bawaslu, dan DKPP terjalin dengan baik. KPU mengawasi pemilu, dengan Bawaslu sebagai pengawas. DKPP memiliki kewenangan untuk memberlakukan kode etik kepada anggota KPU dan Bawaslu. Untuk meminimalkan pengaruh dan konflik

kepentingan antara penyelenggara pemilu, partai politik, dan pemerintah, kualifikasi kandidat anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP diperketat.

### **Interpretasi Mahkamah Konstitusi Tentang Independensi Penyelenggara Pemilu**

Aturan di ranah pemilu merupakan salah satu jenis regulasi yang paling sering diteliti legalitasnya. Namun, tidak semua regulasi tersebut diuji legalitasnya terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Beberapa di antaranya tentang kelengkapan pencalonan, penuh hak pilih, dan sebagainya. Bagian berikut mengkaji keputusan yang secara langsung relevan dengan independensi penyelenggara pemilu.

### **Pertanggungjawaban KPUD diserahkan kepada DPRD**

Anggota MPR menyimpulkan bahwa frasa "demokratis" di UUD 1945 Pasal 18 dapat digunakan sebagai pengganti DPR dan Presiden dalam penulisan undang-undang sesuai dengan konteks aslinya. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari sistem pemilu.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 072-073/PUU-II/2004 menemukan bahwa jika KPUD terbukti bertanggung jawab kepada DPRD, maka pemilihan langsung berdasarkan prinsip pemilihan umum dan diselenggarakan oleh lembaga independen tidak dapat tercapai.

Mahkamah Konstitusi juga mensyaratkan agar dana yang digunakan untuk pelaksanaan Pemilihan kepala daerah tidak hanya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tetapi juga dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Pemerintah Pusat. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa KPUD memiliki kekuasaan untuk memilih pasangan calon yang bersaing, tetapi juga harus memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kualitas kelembagaan dan kewenangan KPUD diuntungkan dari keputusan ini.

### **Fungsi Penyelenggara Pemilu sebagai Satuan Kerja KPU, Bawaslu, dan DKPP**

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur bahwa pemilihan dilakukan oleh KPU dan jajarannya, serta lembaga pengawas pemilu yaitu Bawaslu di tingkat nasional dan Panwaslu di masing-masing provinsi dan kabupaten. /kota. Untuk menjawab kebutuhan pengawas pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, KPU dan Bawaslu memutuskan untuk menggelar 192 Panwaslu di seluruh wilayah. MK memutuskan perkara tersebut dengan Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Nomor 22 Tahun 2007. Karena Bawaslu merupakan organisasi baru dengan peran pengawasan pemilu tetap, maka Bawaslu memiliki otonomi untuk merekrut anggota Panwaslu. tanpa melibatkan KPU.

Salah satu inisiatif untuk menjamin independensi lembaga pengawas pemilu adalah teknik perekrutan anggota Panwaslu. Akibatnya, Mahkamah Konstitusi menetapkan 192



Panwaslu daerah masih sah dan mampu menjalankan kewajiban tersendiri demi kemaslahatan, efisiensi, dan kepastian hukum yang adil. Menurut penyelenggara pemilu, putusan ini menetapkan KPU tidak bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemilu.

### **Meningkatkan Independensi Anggota Panitia Penyelenggara Pemilu**

Persyaratan UU No. 15 Tahun 2011 yang mengatur tentang Penyelenggara Pemilu tidak mengatur batasan waktu minimal tidak menjabat di partai politik sebelum mendaftar sebagai calon anggota KPU dan Bawaslu. Perbedaan kedua aturan tersebut sudah jadi perbincangan utama dalam Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, yang mengkaji konstitusionalitas Pasal 11 huruf l dan Pasal 85 huruf l Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Tidak adanya batasan waktu penarikan kembali. dari keanggotaan parpol dapat dimanfaatkan parpol untuk mengikutsertakan kadernya sebagai penyelenggara pemilu, menurut MK.

Mahkamah Konstitusi juga merubah jumlah dan susunan keanggotaan DKPP yang ditetapkan oleh perwakilan partai politik di DPR. Sebab Parpol sebagai peserta pemilu yang harus diawasi, dapat mengawasi KPU dan Bawaslu, jika peserta pemilu mengisi keanggotaan DKPP, mereka memiliki kapasitas untuk menyandera penyelenggara pemilu atau merusak independensinya.

Keputusan ini menggambarkan kemandirian pribadi para anggota penyelenggara pemilu, yang menuntut mereka untuk bebas dari hubungan dan pengaruh dengan partai politik yang mereka ikuti sebelum pemilu. Masih dalam lingkup organisasi kepegawaian, Mahkamah Konstitusi menetapkan dalam Putusan Nomor 80/PUU-IX/2011 subjek anggota KPU diberhentikan sewaktu-waktu. Penjelasan valid lainnya mungkin ada, tetapi tidak selalu terkait dengan kesehatan atau kondisi medis atau mental seseorang.

### **Pelurusan Karakter Akhir dan Pengikatan Putusan DKPP**

Jika pemberhentian Ketua Panwaslu DKI Jakarta didasarkan pada keputusan DKPP, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan syarat terkait Penyelenggara Pemilu tentang keputusan final dan pengikatan DKPP tersebut tidak sah. Mahkamah Konstitusi mengutip Putusan Sementara Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 yang menetapkan bahwa DKPP adalah organisasi tata usaha negara. Putusan yudisial adalah dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang digunakan untuk menyelesaikan suatu sengketa.

Akibat pengangkatannya sebagai penyelenggara tata usaha negara, DKPP terikat oleh hukum tata usaha negara, dan setiap putusan DKPP dapat digugat di pengadilan tata usaha negara. Dalam menjalankan putusan DKPP, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pimpinan negara, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu harus diakui sebagai final dan mengikat. Dengan kata lain, putusan MK menegaskan bahwa putusan DKPP hanya bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, dan Bawaslu, serta pegawainya, dalam hal memberhentikan atau memberhentikan penyelenggara pemilu.

Pemecatan anggota KPU dan Bawaslu di tingkat pusat harus berdasarkan arahan presiden secara bertahap. Presiden, KPU, dan Bawaslu menandatangani surat keputusan yang dapat digunakan untuk mengajukan pengaduan di pengadilan tata usaha negara, yang memungkinkan pengadilan untuk menguji dan mengubah putusan DKPP. Sekilas, MK tampak membatasi otoritas DKPP agar menjalankan kode etik penyelenggara pemilu. Di sisi lain, keputusan tersebut bermaksud untuk merekonstruksi institusi yang bertugas menyelenggarakan pemilu yang adil.

### **KPU tidak wajib menyusun peraturan berdasarkan musyawarah.**

Kewenangan KPU untuk menulis aturan teknis dan rekomendasi, di sisi lain, harus dipertimbangkan dimusyawarah formal dengan DPR dan Pemerintah. Fungsi KPU sebagai penyelenggara independen dalam mengembangkan norma dan standar teknis penyelenggaraan Pilkada serentak sangat penting dalam forum perbincangan antara KPU dengan DPR, serta Pemerintah. Jika tidak ada kesepakatan, KPU akan terjebak dan tidak bisa membuat aturan teknis dan pedoman yang diperlukan untuk menjalankan Pilkada dengan sukses. Jika sifat mengikat dari hasil diskusi dengan DPR dan Pemerintah dipertahankan, kriteria yang sebanding sangat mungkin untuk dimasukkan ke dalam undang-undang pemilu nasional.

Menurut Mahkamah Konstitusi, tatap muka dengan DPR dan Pemerintah tidak bertentangan dengan konsep independensi KPU karena konstitusi perlu diselaraskan dengan norma dan pedoman teknis KPU, serta sinkronisasi agenda konstitusional. Jenis putusan yang dibuat dalam forum musyawarah dengan yurisdiksi mengikat KPU, di sisi lain, memiliki konsekuensi yang dapat menyebabkan independensi KPU tergerus.

Kemandirian kelembagaan, kemandirian fungsional, dan kebebasan pribadi semuanya tertuang di UUD 1945 Pasal 22E, menurut Mahkamah Konstitusi. Independensi pribadi, di sisi lain, mengharuskan tidak adanya keanggotaan partai di antara anggota penyelenggara pemilu. Di satu sisi, putusan ini memperkuat otonomi fungsional KPU dalam merumuskan norma dan rekomendasi teknis. Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang maksud UUD 1945 tentang independensi penyelenggara pemilu dengan menyatakan bahwa independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal penyelenggara pemilu adalah sama.

### **Penyelenggara Pemilu di Aceh Itu Unik (KIP dan Panwaslih)**

Disahkannya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang sering disebut dengan Undang-Undang Pemilu, berdampak pada pembentukan dan rekrutmen anggota Komisi Independen dan Panwaslu di Aceh, serta kerangka hukum penyelenggaraan pemilu. Tahun 2019, Mahkamah Konstitusi menemukan keunikan KIP di Aceh karena konteks sejarah, karena KIP Aceh pernah menjadi lembaga independen yang bertugas menyelenggarakan



pemilihan kepala daerah secara langsung di Aceh, dalam Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017 yang mengkaji konstitusionalitas norma dalam UU Pemilu tentang keberadaan KIP dan Panwaslih. Mahkamah Konstitusi menyatakan, jika ingin mengubah cara penyelenggaraan pemilu di Aceh, terlebih dahulu harus menganalisis dan berkonsultasi dengan DPR.

Dalam uji materi Putusan Nomor 66/PUU-XV/2017, UU Pemilu, hal yang sama juga terjadi. Dengan kembali menekankan pertimbangan hukum dalam putusan sebelumnya, Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa tidak cukup bukti yang meyakinkan bahwa proses perumusan ketentuan dalam UUPA yang membatalkan pengaturan KIP dan Panwaslih dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan dari DPRA. Kedua pendekatan ini terkait erat dengan gagasan pemisahan organ penyelenggara pemilu nasional dari yang ada di Aceh. Kedua hal ini sekadar menggarisbawahi signifikansi historis penyelenggara pemilu independen pertama di Aceh, yang masih aktif hingga saat ini.

Meski diatur dalam undang-undang yang berbeda, ada beberapa persamaan antara pencalonan anggota KPU dan Bawaslu dengan pencalonan KIP dan Panwaslih. Menurut Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum di Aceh, salah satu syarat untuk menjadi calon anggota KIP dan Panwaslih adalah tidak pernah menjadi anggota partai politik atau partai politik lokal yang tercantum dalam pernyataan, atau setidaknya untuk jangka waktu tertentu.

### **Perlu Keseimbangan Antara Beban Kerja dan Penyelenggara Pemilu Yang Dibutuhkan.**

KPU Kabupaten/Kota dulunya beranggotakan lima orang, namun UU Pilkada dikurangi menjadi tiga atau lima, dan jumlah anggota Panitia Pemilihan Kecamatan menjadi tiga. Meski menetapkan jumlah anggota merupakan kebijakan hukum, MK menetapkan dalam Putusan Nomor 31/PUU-XVI/2018 bahwa penambahan beban penyelenggara pemilu tanpa jumlah anggota yang memadai akan mengurangi profesionalismenya, yang akan berdampak pada perwujudan atau prinsip pemilihan umum yang bebas dan adil.

Gagasan untuk menyelenggarakan pilkada serentak pada pemilu 2019 semakin menuntut pejabat kabupaten/kota dan membutuhkan sumber daya manusia ekstra. Pengurangan jumlah penyelenggara dinilai meningkatkan risiko penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Artinya, selain keterampilan, dibutuhkan jumlah operator yang tepat. Anggaran dasar yang mengatur jumlah anggota KPU harus diubah sesuai dengan jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kedua penilaian ini menunjukkan bahwa jumlah yang cukup berdampak pada kapasitas mereka untuk menjalankan tanggung jawab dan wewenangnya sebagai penyelenggara pemilu. Profesionalisme penyelenggara pemilu akan dirugikan oleh sedikitnya jumlah anggota dengan beban kerja yang berat, yang akan berpengaruh pada

terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Akibatnya, jumlah penyelenggara pemilu harus diubah untuk mempertanggungjawabkan tugas besar yang mereka hadapi.

Kedua penilaian tersebut menunjukkan bahwa jumlah orang yang cukup besar berpengaruh terhadap kemampuannya kepemimpinan dan wewenangnya sebagai penyelenggara pemilu. Sebagaimana ditunjukkan dalam tabel di bawah ini, kualitas kelembagaan, ciri fungsi dan wewenang, dan aspek pribadi penyelenggara pemilu, semuanya berkontribusi pada kemurnian dan penguatan rasa kemandirian.

**Tabel 2.** Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada Menurut Tafsir MK

Aspek	Nomor Putusan	Keterangan
Aspek Institusional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004</li> <li>Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010</li> <li>Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017</li> <li>Putusan nomor 66/PUU-XV/2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung tidak bertanggung jawab kepada DPRD</li> <li>KPU bersama bawaslu dan DKPP adalah satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu</li> <li>Memperkuat jaminan konteks historis penyelenggara pemilihan yang independen di Aceh</li> </ul>
Aspek Fungsional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004</li> <li>Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013</li> <li>Putusan nomor 92/PUU-XIV/2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KPUD berwenang membatalkan pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran politik uang</li> <li>Putusan DKPP harus dimaknai final dan mengikat bagi presiden, KPU dan Bawaslu sebagai dasar pembentukan keputusan tata usaha Negara</li> <li>Memperkuat kemandirian penyelenggara pemilu melaksanakan kewenangan membentuk peraturan dan pedoman teknis</li> </ul>
Aspek Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Putusan nomor 80/PUU-IX/2011</li> <li>Putusan nomor 81/PUU-IX/2011</li> <li>Putusan nomor 31/PUU-XVI/2018</li> <li>Putusan nomor 38/PUU-XVI/2018</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menetapkan batas waktu pengunduran diri dari partai politik sekurang-kurangnya 5(lima) tahun sebelum mengajukan diri sebagai calon anggota penyelenggara pemilu</li> <li>Menghapus keikutsertaan unsur partai politik dan pemerintah dalam komposisi keanggotaan DKPP</li> <li>Memberi keleluasaan penyelenggara pemilu untuk berhenti antarwaktu tanpa menyertakan alasan yang dapat diterima</li> <li>Jumlah anggota yang minim dengan beban kerja yang besar akan mengurangi profesionalitas penyelenggara pemilu</li> </ul>

Sumber: diolah peneliti, 2023

Table 2 dijelaskan bahwa, dalam pemikiran teoritis yang digariskan di awal artikel, putusan MK diklasifikasikan ke dalam tiga karakteristik independensi yang ditampilkan dalam tabel di atas. Mahkamah Konstitusi menyatakan penyelenggara pemilu tidak hanya bertanggung jawab kepada KPU, tetapi juga kepada Bawaslu dan DKPP. Karena independensi ini, KPUD,

bukan DPRD, melapor kepada KPU sebagai penanggung jawab penyelenggara pemilu pusat.

Salah satu yang menjadi perhatian mendasar dalam interpretasi MK tentang independensi fungsional adalah kemampuan penyelenggara pemilu untuk menetapkan standar dan pedoman teknis. Sementara itu, sebelum bersaing dalam pemilu sebagai penyelenggara pemilu, waktu mundur dari partai politik sangat penting. Upaya pengisian kursi anggota penyelenggara pemilu oleh pemerintah dan partai politik harus dihindari melalui berbagai aturan dan proses berat komposisi keanggotaan.

## KESIMPULAN

Pertama, kajian ini akan mencoba mendeskripsikan penyelenggara pemilu yang independen, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Meski dinilai independen, independensi yang diharapkan dari bahasa undang-undang pemilu mengharuskan keterlibatan MK dalam menafsirkannya. Meski dicitrakan sebagai model independen, partai politik dan pemerintah berupaya menyusup ke badan penyelenggara pemilu, sehingga memerlukan interpretasi MK terhadap Pasal 22E ayat UUD 1945.

Kedua, interpretasi Mahkamah Agung tentang independensi penyelenggara pemilu menunjukkan bahwa independensi yang dituntut oleh UUD 1945 terdiri dari komponen kelembagaan, fungsional, dan personal. Masalah pribadi, di sisi lain, membutuhkan ketidakberpihakan pejabat pemilu. Sesuai dengan model kelembagaan penyelenggara pemilu pasca reformasi, MK menilai lembaga penyelenggara pemilu yang terbaik adalah yang independen atau mandiri. Kajian ini merekomendasikan agar undang-undang pemilu ke depan dapat meningkatkan independensi penyelenggara pemilu dengan mengacu pada rumusan-rumusan yang diberikan oleh MK dalam berbagai putusan tersebut di atas

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Lopez-Pintor, Rafael, 2000, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: UNDP.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. 13, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Supriyanto, Didik, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, drsp, dan Perludem.

- Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho, 2015, Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Tim Penyusun, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum. Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Wall, Alan, et.al. 2006, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, Stockholm: International IDEA.
- Yulianto, Veri Junaidi, dan August Mellaz, 2010, "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu", Position Paper Hasil Diskusi dan Analisa Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 29 November.

**Jurnal:**

- Nazriyah, R., 2011, "Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Volume 18, Oktober, h. 107-126.

**Putusan Mahkamah Konstitusi:**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, bertanggal 18 Maret 2010, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011, bertanggal 4 Januari 2012, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, bertanggal 10 Juli 2017, mengenai 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.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-XVI/2018, bertanggal 28 Maret 2019, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.