BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri harus dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan tujuh prinsip penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) seperti yang ditetapkan oleh *The International IDEA*. *Pertama*, KPU diharuskan mempunyai kemandirian yang mana tanpa benturan kepentingan dan pengaruh dari pihak manapun. *Kedua*, KPU dituntut untuk memberikan perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan pihak lain. *Ketiga*, KPU mempunyai integritas yang diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang atau lembaga penyelenggara Pemilu. *Keempat*, memberikan ketersediaan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu terkait dengan suatu kebijakan publik serta pembentukannya. *Kelima*, efisiensi dan efektifitas guna menghindari kekacauan dan kerusakan hukum dan tata tertib. *Keenam*, KPU dikelola dengan prinsip profesionalitas. Sebab diperlukan orang yang mempunyai keahlian, terlatih, dan berdedikasi. *Ketujuh*, memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun peserta Pemilu. Pelayanan ini merupakan tolak ukur untuk menilai KPU sebagai penyelenggara pemilu.[1]

[1]Yulianto ; Veri Junaidi ; August Mellaz, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional*, hlm 11-15.

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sendiri disebutkan secara tegas mengenai Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum. Sebagaimana halnya negara demokrasi, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Perwujudan KPU sebagai lembaga komisi pemilihan umum yang disebutkan dalam UUD 1945, dibentuk untuk menjadi wadah yang mewakili rakyat. Hak rakyat yang dapat terwakili dengan adanya KPU untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum, dirasa dapat menjalankan amanat dari dasar konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945.

Dalam Pasal 22E ayat 5 disebutkan : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Penetapan "nasional" terdapat makna bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan bersifat "tetap" dimaksudkan bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun anggotanya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sementara sifat "mandiri" dimaksudkan dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, Komisi Pemilihan Umum bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun serta dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai perundang-undangan yang berlaku.[2]

Penjelasan dari Pasal 22E ayat 5 UUD 1945 diatas kembali menegaskan peran KPU beserta sifat-sifatnya. Dengan haluan tersebut, KPU dituntut untuk

[2]L. Sumartini, *Money Politics Dalam Pemilu*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2004, hlm. 71.

melaksanakan tugasnya sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945. Penjelasan yang disebutkan dimaksudkan agar KPU tidak keluar dari aturan hukum mengenai tugas-tugas yang diembannya.

Mengingat KPU adalah penyelenggara Pemilu, dan agar Pemilu dapat terselenggara dengan baik serta meminimalisir kesalahan maupun pelanggaran-pelanggaran maka ditentukan tugas KPU sebagai berikut :[3]

1. Merencanakan penyelenggaraan Pemilu.
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
3. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
4. Menetapkan peserta Pemilu.
5. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
6. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
7. Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
8. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu.
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur undang-undang.

KPU sebagai penyelenggara Pemilu tentu saja mempunyai kebutuhan yang berbeda setiap pelaksanaannya. Hal ini karena tuntutan dari masyarakat pun semakin beragam agar terwujudnya kedaulatan rakyat. Pembentukan atau revisi undang-undang yang dinilai sudah "kurang layak" dirasa perlu untuk menjadikan KPU lebih baik lagi. Namun revisi undang-undang tetap harus sesuai dengan sifat-sifat KPU yang ada di dalam UUD 1945.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan

[3] *Ibid*, hlm. 75.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, ada salah satu pasal yang dinilai melemahkan KPU. Dalam hal ini munculnya "perampasan" terkait kemandirian dan keindependenan KPU dalam Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Bunyi dari pasal tersebut antara lain :[4]

> "Menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat."

Adanya kata mengikat pada Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tersebut, membuat KPU berada dalam posisi yang tidak independen lagi. Semestinya hasil konsultasi dengan DPR dan Pemerintah tersebut hanya sebatas masukan saja, dapat dilaksanakan maupun tidak. Namun jika diwajibkan akan sangat berbahaya dan mengganggu proses Pilkada. Dikhawatirkan dengan adanya sifat mengikat dalam Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini, DPR maupun pemerintah dapat masuk dan mengintervensi untuk tujuan yang menguntungkan mereka sendiri. Hal ini wajar saja karena DPR terdiri dari banyak partai politik dan Pemerintah yang diusung oleh partai politik juga yang mempunyai tujuan masing-masing.

Perampasan kemandirian KPU ini dapat dilihat dari beberapa contoh salah satunya menetukan biaya kampanye. KPU diharuskan menentukan biaya makan minum peserta kampanye, biaya transportasi, biaya pengadaan bahan kampanye, dan itu harus dikonsultasikan dengan DPR. Padahal menurut KPU pemberian biaya

[4] Lihat Pasal 9 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.

kampanye tidak boleh dengan uang tunai. KPU sendiri tidak setuju dengan pemberian uang kampanye, karena bisa saja hal itu menyebabkan munculnya politik uang. Pemberian makan misalnya, dapat langsung saja diberikan kepada peserta kampanye. Namun dalam hal ini KPU berbeda pendapat dengan DPR yang menginginkan pemberian uang tunai kepada peserta kampanye.[5]

Akibat dari intervensi DPR dan Pemerintah terhadap KPU ini, tidak hanya dapat menguntungkan partai politik namun juga dapat merugikan rakyat. Seperti halnya partai politik di negara ini, lebih banyak menjurus ke politik kotor. Akan lebih sulit lagi menemukan pemimpin bersih yang pro rakyat. Apabila ada kesepakatan kotor antara DPR dan calon pemimpin yang diusung oleh partai politik, maka rakyatlah yang akan dirugikan karena bisa saja hak-hak rakyat terampas.

KPU merupakan salah satu lembaga negara tingkat kedua yang mana dibentuk berdasarkan undang-undang yang sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pembentukan, pembubaran atau pengubahan bentuk dan wewenangnya melibatkan DPR dan Presiden.[6] Namun walaupun begitu DPR dan Presiden dalam hal ini pemerintah, tetap tidak dapat mengintervensi KPU dalam membuat Peraturan KPU. Hal ini dinilai dapat melangkahi UUD 1945 yang mana menyebutkan komisi penyelenggara pemilihan umum bersifat mandiri.

Pentingnya kemandirian dan keindependenan KPU ini dirasa sangat penting untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Menilik kembali pada Pasal 22E

---

[5]Terdapat dalam *http://www.pemilu.com/berita/2016/06/kpu-direpotkan-dengan-pasal-9-uu-pilkada/* diakses pada tanggal 29 September 2016, pukul 10.18 WIB.

[6] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 90.

ayat 5 UUD 1945 menyebutkan komisi pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU sebagai lembaga yang mengatur jalannya Pemilu untuk eksistensi partai politik sendiri, tentu saja tidak boleh diintervensi oleh pihak manapun. Kemandirian dan keindependenan sendiri betujuan agar terciptanya situasi Pemilu dan politik yang damai. Tanpa kedua hal tersebut, KPU dapat menjadi lembaga yang dapat digerakkan dengan mudah dan hanya mementingkan beberapa pihak yang lebih berkuasa dari pihak lain. Kekacauan situasi politik tak dapat dihindarkan apabila tidak ada lagi kemandirian dan keindependenan KPU.

Pertimbangan pemberian kemandirian dan independensi agar KPU menjadi penyelenggara Pemilihan Umum yang berkualitas untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[7]

Sebenarnya jika dilihat lagi, Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini sangat bertentangan dengan Pasal 22 E ayat 5 UUD 1945 yang berbunyi : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Pengertian mandiri ini berarti bebas menentukan peraturan dan tidak diintervensi oleh pihak manapun. Sementara dalam Pasal 9 huruf a ini terdapat kalimat berkonsultasi dan bersifat mengikat. Sesuatu yang mandiri tentu saja terlepas dari ikatan pihak manapun termasuk DPR dan Pemerintah. Pilihan kata mengikatpun dinilai bertentangan dengan UUD 1945 yang

[7] Lihat pertimbangan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

menjadi dasar konstitusi negara dan mengambil kemandirian KPU sebagai lembaga yang independen.

Tidak hanya itu, Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 ini juga penyimpang dari Pasal 2 Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 2 tersebut membahas mengenai asas penyelenggara Pemilu yang salah satunya berpedoman pada asas mandiri.[8] Asas mandiri ini tentu juga berseberangan dengan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Dengan demikian, penulis tertarik untuk membuat suatu karya tulis berjudul **"IMPLIKASI PASAL 9 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERHADAP INDEPENDENSI KOMISI PEMILIHAN UMUM".**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dijelaskan di atas, maka penulis membuat suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah materi dalam Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak mengurangi independensi KPU?
2. Apa implikasi hukum Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap independensi KPU?

[8] Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, berbunyi : "Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas : a. Mandiri, b. Jujur, c. Adil, d. Kepastian hukum, e. Tertib, f. Kepentingan umum, g. Keterbukaan, h. Proporsionalitas, i. Profesionalitas, j. Akuntabilitas, k. Efisiensi, dan l. Efektivitas.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui materi dalam Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 apakah tidak mengurangi independensi KPU
2. Untuk mengetahui implikasi hukum Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap independensi KPU

D. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan penelurusan kepustakaan, diketahui telah ada beberapa penelitian terlebih dahulu yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum. *Pertama*, Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Proses Demokrasi di Indonesia oleh Tamlikho.[9] Adapun yang dijadikan rumusan masalah menitikberatkan pada kedudukan dan kewenangan KPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kemudian kontribusi KPU dalam proses Demokrasi.

Dari segi substansi sedikit berbeda, dalam penelitian ini mengkaji implikasi hukum Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap indenpendensi Komisi Pemilihan Umum. Pada penelitian sebelumnya hanya mengkaji mengenai kedudukan dan kewenangan KPU saja. Lalu telah menyebutkan juga mengenai KPU sebagai lembaga independen. Kemudian juga

[9] Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum UII, diambil dari Arsip Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

membahas mengenai tugas-tugas dari KPU. Namun belum membahas mengenai implikasi hukum dari sebuah pasal dalam undang-undang mengenai independensi KPU.

Kedua, Kedudukan Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum oleh Kiki Susilo.[10] Adapun rumusan masalahnya menitikberatkan pada kedudukan, tugas, dan wewenang KPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Kemudian pengaturan KPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 bila dibandingkan dengan pengaturan KPU pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Seluruh kegiatan yang terangkum dalam penlitian ini hanya sampai pada tahun 2004, sedangkan penulis mencoba mengumpulkan semua rekam kegiatan mengenai KPU tersebut hingga tahun 2016.

Dari dua penelitian yang telah penulis sebutkan di atas tadi, belum ada yang mengkaji mengenai implikasi hukum dari Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap independensi KPU. Hal ini dikarenakan Undang-Undang tersebut masih terhitung baru sejak diundangkan pada tanggal 1 Juli 2016, dan perampasan independensi KPU yang hanya ada pada Undang-Undang ini karena materi "bersifat mengikat" yang ada dalam Pasal 9 huruf a.

Setelah tinjauan pustaka yang penulis lakukan, maka penulis merasa penting untuk membuat penelitian ini karena independensi dari suatu lembaga independen harus tetap berjalan sesuai dengan UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara. UUD 1945 harus dijadikan dasar bagi pembuat undang-undang untuk membuat suatu

---

[10] *Ibid.*

aturan atau undang-undang yang baru agar tercipta ketertiban dalam penyelenggaraan negara.

E. Landasan Teori

1. Demokrasi

Konsep demokrasi merupakan salah satu dari berbagai aliran atau teori kenegaraan, politik maupun hukum. Hal ini menunjukan bahwa dari sekian banyak teori, demokrasi mempunyai makna dan lingkup tersendiri dari sistem teori itu sendiri. Teori-teori itu muncul ketika akan mengkaji tentang sumber kedaulatan hukum, negara maupun politik.[11]

Bentuk demokrasi sebenarnya sudah dikenal sejak zaman Yunani. Dalam perkembangannya terdapat perbedaan-perbedaan dalam menafsirkan ide demokrasi tersebut. Perbedaan yang ada terletak pada masalah tekanan terhadap unsur persamaan atau unsur kebebasan yang terdapat dalam demokrasi. Artinya, ada pendapat yang mengutamakan unsur kebebasan dan ada pula pendapat yang lebih mengutamakan unsur persamaan dalam teorinya.[12]

Ciri khas dari demokrasi adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan

---

[11] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 175.

[12] Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Cetakan Pertama, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2006 hlm. 55.

cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan, dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintah dalam satu tangan atau satu badan.[13]

Logemann salah satu sarjana yang berpendapat mengenai demokrasi, membuat suatu klasifikasi mengenai macam-macam demokrasi, yaitu :[14]

1. Demokrasi Barat, yaitu demokrasi yang mengutamakan kebebasan seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.
2. Demokrasi Timur, yaitu demokrasi yang mengutamakan kebebasan seperti yang dikemukakan oleh Snetleage.
3. Demokrasi Sederhana, yaitu demokrasi desa dalam masyarakat yang masih sederhana di mana keputusan rakyat tidak menggunakan cara-cara khusus, misalnya musyawarah.
4. Diktator, terdiri dari Nazisme dan Fascisme. Pemimpin negara dalam hal ini dianggap sebagai eksponen rakyat atau pencerminan dari kepentingan rakyat. Ia merupakan orang yang terkemuka di antara rakyat, terkemuka di antara yang sama (*primus inter pares*).

Demokrasi tak lahir begitu saja. Setelah sebelumnya belajar dari peradaban Yunani, yang merupakan akar dari lahirnya berbagai ilmu pengetahuan, para ilmuan menitikberatkan demokrasi sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik dan bermartabat, meski ada beberapa ilmuan yang menilai demokrasi bukan sebagai jalan untuk menuntun ke arah yang lebih baik. Perdebatan tentang konsep demokrasi bukanlah satu-satunya sistem terbaik dan terus berlangsung hingga abad 21.[15]

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap

---

[13] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Cetakan Pertama, Putaka Pelajar, Yogyakarta, 2005 hlm. 2.

[14] Hendra Nurtjahjo, filsafat..., *op.cit*, hlm. 57.

[15] M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2008 hlm. 4.

ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu. Misalnya, kebebasan politik adalah kebebasan di bawah tatanan sosial, penentu kehendak sendiri dengan jalan turut serta dalam pembentukan tatanan sosial.[16]

2. Lembaga Negara Independen

Lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari pemisahan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Kemudian lahirlah lembaga-lembaga negara yang bekerja di bawah sistem masing-masing cabang kekuasaan. Lembaga-lembaga ini yang menjadi organ pelaksana dari organisasi kekuasaan negara. Jika negara tidak memiliki organ-organ atau perlengkapan negara, maka ia menjadi tidak sesuai dengan sifatnya.[17]

Dalam sejarahnya, penggunaan istilah "lembaga negara" di indonesia secara resmi pertama kali dikenalkan melalui TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara. Dalam ketetapan MPR tersebut dikemukakan bahwa lembaga negara meliputi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan kemudian Presiden, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPA (Dewan Pertimbangan Agung), BPK (Badan Pengawas Keuangan), MA (Mahkamah Agung) sebagai lembaga tertinggi negara.[18]

Menurut Philips J. Chooper akan adanya tantangan yang dihadapi negara dalam kaitan pemerintahannya, seiring dengan perkembangan-perkembangan yang

---

[16] *Ibid,* hlm. 4.

[17] Lukman Hakim, *kedudukan Hukum Komisi Negara Indonesia, Eksistensi Komisi-Komisi Negara (Atate Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 25.

[18] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Cetakan Kesatu, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 28-29.

ada. Salah satunya yaitu tantangan *diversity*, menjadi alasan besar untuk membangun lembaga-lembaga yang lebih menekankan pada penghargaan atas hak asasi manusia, penghargaan atas kaum minoritas, dan prinsip kesetaraan. Begitu pula dengan tuntutan demokratisasi, gelombang demokratisasi telah membawa perubahan besar terhadap konsep kehidupan bernegara serta mengubah begitu banyak struktur negara.[19]

Secara umum lembaga independen mempunyai peran yang cukup strategis dalam proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan, yaitu:[20]

1. Sebagai pelaksana kebijakan yang efektif, efisien, adil dan akuntabel sesuai tugas yang menjadi tanggung jawabnya;
2. Sebagai penjamin kepastian hukum dan kepastian regulasi terhadap subyek dan obyek yang menjadi tanggung jawabnya;
3. Sebagai pengantisipasi dominasi dari aktor-aktor yang terkait dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya;
4. Sebagai pencipta harmonisasi dan sinkronisasi iklim dari seluruh *stake holders* terkait dengan tugas yang menjadi tanggung jawabnya;
5. Sebagai "investigator" terhadap seluruh aktivitas yang menghambat dari pihak-pihak yang terlibat dalam urusan yang menjadi tanggung jawabnya;
6. Berhak memberikan sanksi (administratif atau hukum) sesuai dengan kewenangan yang dimiliki terkait dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya.

Independensi suatu "lembaga negara" dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli. Fraser dan Meyer membedakan independensi ke dalam kategori (1) *goal independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan (2) *instrument independence*, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Lalu sarjana seperti V. Grilli, dkk. dan Robert Elgie yang membedakan

---

[19] *Ibid*, hlm. 32.

[20] Istyadi Insani, *http://www.docstoc.com/docs/4289159/lembaga-independen, Lembaga Independen Wacana dan Realita dalam Penyelenggaraan Negara*, diakses pada tanggal 28 November 2016 pukul 10.05 WIB.

independensi itu dari segi politik (*political independence*) dan dari segi ekonomi (*economic independence*). Kemudian W. Baka membedakan independensi ke dalam tiga aspek, yaitu (1) *institutional independence*, (2) *functional independence*, dan (3) *financial independence*. Sementara Mboweni membedakan antara empat aspek independensi, yaitu (1) *functional independence*, (2) *personel independence*, (3) *instrumental independence*, dan (4) *financial independence*.[21]

Karakteristik lembaga independen atau yang biasa disebut komisi negara independen, dijelaskan oleh Gunawan A. Tauda dalam bukunya sebagai berikut:[22]

1. independensi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Karakteristik ini dikategorikan sebagai syarat formal.
2. Independen sendiri bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif. Karakteristik ini dikategorikan sebagai syarat yang harus ada (*conditio sine qua non*) apabila suatu lembaga negara dikatergorikan sebagai komisi negara independen.
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*).
4. Kepemimpinan kolektif kolegia, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
5. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
6. Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, dan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).
7. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat non partisan.

3. Pemilihan Umum

Secara teoritis Pemilihan Umum (Pemilu) dianggap tahapan paling awal dalam ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu merupakan motor penggerak

---

[21] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 879.

[22] Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Catakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 99-100.

mekanisme sistem politik demokrasi. Dalam konteks negara Indonesia, melalui Pemilu itulah pengisian organ negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD, ataupun organ negara yang melaksanakan pemerintahan, yakni Presiden dan Wakil Presiden beserta kabinetnya.[23]

Suatu negara tidak dapat dikatakan menganut sistem demokrasi apabila negara itu tidak mengadakan Pemilihan Umum, karena Pemilihan Umum merupakan syarat, ciri negara demokrasi. Penyelenggaraan Pemilihan Umum harus bebas, jujur sehingga rakyat dapat menggunakan hak politiknya, dalam hal memilih wakil-wakilnya yang akan dipercaya menyelenggarakan pemerintahan negara untuk kepentingan rakyat.[24]

Secara umum Pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dalam perkembangan negara modern, Pemilu menjadi tonggak demokrasi. Sedangkan esensi demokrasi secara universal adalah pemerintahan yang dipilih langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang representatif (mewakili rakyat).[25] Pemilu merupakan wujud nyata demokrasi, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namum Pemilihan Umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis.[26]

---

[23] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kelima, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 228-229.

[24] Harris Soche, *Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Hanindhita, Yogyakarta, 1985 hlm.50.

[25] Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang, 2009, hlm. 6-7.

[26] A. Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Pemilu dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 27.

Untuk mencapai hasil Pemilu yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat sebagai dasar pembentuk pemerintahan, Pemilu harus dilaksanakan di atas prinsip yang bebas dan adil. Syamsudin Haris membagi beberapa fungsi Pemilu yang tidak bisa dipisahkan, yaitu sebagai sarana:[27]

a. Legitimasi politik
   Fungsi legitimasi politik bermakna bahwa melalui Pemilu keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkan.
b. Fungsi perwakilan politik
   Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkan.
c. Pergantian atau sirkulasi elit penguasa
   Keterkaitan Pemilu dengan hal ini didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.
d. Sarana pendidikan politik
   Pemilu merupakan pendidikan politik kepada rakyat secara langsung, terbuka, dan massal yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan mengingkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

Secara esensial fungsi Pemilu adalah penjamin terlaksananya kedaulatan rakyat yang dilakukan melaui mekanisme yang absah. Implementasi terlaksananya kedaulatan rakyat merupakan pedang bermata dua, yaitu untuk memberi kesempatan kepada warga negara menjalankan fungsi kontrol terhadap perilaku penguasa melalui voting. Di sisi lain Pemilu juga dapat digunakan penguasa untuk memperkuat otoritasnya. Jimly Asshiddiqie berpendapat, hasil Pemilu mencerminkan kehendak umum suatu bangsa yang tentu berubah-ubah dari waktu ke waktu sesuai kondisi masyarakat, karena itu Pemilu harus dilaksanakan secara periodik untuk mengevaluasi dan mengetahui kehendak rakyat.[28]

---

[27] Ibnu Tricahyo, *op.cit*, hlm 7-9.
[28] *Ibid*, hlm. 9

Pemilu yang demokratis dapat dilihat dari beberapa indikator. Regulasi Pemilu menjadi hal utama dalam melaksanakan Pemilu. Regulasi Pemilu harus bersifat responsif, mengakomodasi kepentingan masyarakat, bukan menjadi ajang legalisasi terhadap kepentingan peserta Pemilu yang "dititipkan" melalui pembentuk regulasi. Setelah itu diperlukan lembaga penyelenggara Pemilu yang independen sebagai jaminan terlaksananya Pemilu yang demokratis. Lalu peran lembaga pengawas Pemilu juga dibutuhkan untuk menentukan apakah Pemilu benar-benar adil dilihat dari aspek pelanggaran yang ditemukan. Selanjutnya adanya jaminan hak pilih rakyat yang non diskriminatif bagi warga negara yang telah memenuhi syarat. Disamping itu kompetisi Pemilu yang benar-benar terbuka, sehat dan luas bertujuan untuk membentuk peserta Pemilu yang kompetitif. Tingkat partisipasi pemilih menjadi penentu agar Pemilu mempunyai legitimasi yang kuat. Terakhir adanya lembaga penegak hukum yang independen. Pemilu tidak hanya mempunyai instrumen hukum yang mengatur kelembagaan Pemilu dan proses berjalannya Pemilu, namun penegakan hukum Pemilu juga harus mendapatkan pengaturan secara memadai.[29]

F. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

[29] Dessy Ariani, "Pemilu, Partai Politik dan Demokrasi : Evaluasi Partai Politik Peserta Pemilu 2014", dalam *Prosiding Seminar dan Lokakarya, Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Indonesia*, PSHK Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2014, hlm 34-38.

Fokus penelitian ini adalah implikasi Pasal 9 huruf a Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota terhadap independensi Komisi Pemilihan Umum.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, berupa:

i. Bahan hukum primer

Berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan permasalahan yang di teliti.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen.
b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.
c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
d. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

ii. Bahan Hukum Sekunder

Erat kaitannya dengan bahan hukum primer, berasal dari studi pustaka seperti buku, jurnal, hasil penelitian, media cetak dan internet.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

   a. Studi kepustakaan, yakni menelusuri dan mengkaji hasil penelitian, jurnal, literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

   b. Studi dokumen, yakni dengan mencari, menemukan, mengkaji berbagai dokumen dan lain sebagainya yang berhubungan dengan masalah penelitian.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang berdasarkan filosofis perundang-undangan, pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku, dan tentu dengan menelaah materi dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang di teliti.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

   a. Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian diklarifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.

   b. Hasil kualifikasi data selanjutnya disistematiskan.

   c. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar pengambilan kesimpulan.