



## TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP INDEPENDENSI KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

### REVIEW OF LEGAL SOCIOLOGY ON INDEPENDENCE OF THE GENERAL ELECTIONS COMMISSION IN THE ELECTION OF REGIONAL HEAD

Danil

Universitas Sawerigading Makassar  
danil.pasanda@yahoo.com

#### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga independen dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Adapun, tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, sedang dasar penelitian yang dilakukan adalah studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan, Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga yang independen dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah sebagaimana yang diatur di dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sebagai lembaga yang independen, sudah barang tentu KPU pun sering menghadapi kendala baik dari segi teknis, administratif maupun regulatif bahkan anggaran.

**Kata Kunci:** Komisi Pemilihan Umum, Independen, Pemilihan Kepala Daerah

#### ABSTRACT

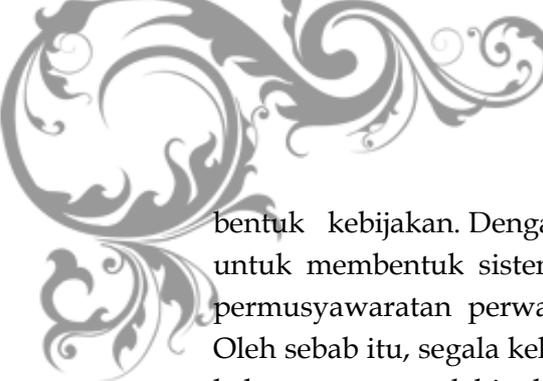
*This study aims to know and describe the General Elections Commission as an independent institution in the implementation of elections to the region. Meanwhile, the type of research used is descriptive qualitative, moderate the basis of research conducted is a case study. The result of the research shows that the General Election Commission is an independent institution in conducting the election of regional head as regulated in Law Number 15 Year 2011 regarding the General Election Organizer. As an independent institution, of course, the KPU often faces technical, administrative and regulative obstacles, even budget.*

**Keywords:** Election Commission, Independent, Election of Regional Head

#### PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui bahwa pemilihan umum merupakan salah satu upaya untuk memperjuangkan kepentingan politik dalam bentuk proses seleksi terhadap lahirnya wakil rakyat dan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi. Sehingga tidak ada yang dapat menepis bahwa pemilihan umum merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan rakyat yang kemudian dirumuskan dalam berbagai





bentuk kebijakan. Dengan kata lain, pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan sebagaimana yang digariskan oleh UUD 1945. Oleh sebab itu, segala kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah dan menurut kehendak rakyat, selanjutnya dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat.

Bertalian dengan yang tersebut di atas, pemilihan kepala daerah untuk memilih gubernur, bupati dan wali kota sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena hal itu merupakan konsekuensi logis yang dianut oleh prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Seperti biasa, tiap penyelenggaraan Pemilu acap muncul persoalan atau pelanggaran akibat dari ketidakpuasan terhadap penyelenggara Pemilu, dalam hal ini Komisi Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat KPU); antara lain keputusan/kebijakan yang tidak tepat dan merugikan peserta Pemilu, kekurangcermatan dalam perhitungan suara, bahkan indikasi keberpihakan pada salah satu peserta Pemilu. Tidak cukup sampai di situ, persoalan yang juga acap muncul adalah adanya penyimpangan dan kecurangan yang dilakukan para peserta Pemilu, seperti pemalsuan identitas, intimidasi dan *money* politik kepada pemilih.

Sehingga, berlangsung secara demokratis atau tidaknya proses Pemilukada, sejatinya, tidak terlepas dari penyelenggara dan proses penyelenggaraannya. Meski KPU tidak lagi bertanggung jawab kepada DPR, namun, kekhawatiran bahwa KPU bisa menjadi arena tarik-menarik kepentingan politik memang tidak berlebihan. Apa lagi, munculnya berbagai permasalahan Pemilukada yang terjadi selama penyelenggaraannya tidak terlepas dari kelalaian tugas dan wewenang dari KPU. Oleh sebab itu, secara tegas dapat dikatakan, pada praktiknya, penyelenggara Pilkada di antaranya KPU Provinsi/Kabupaten/Kota belum dapat mengimplementasikannya dengan baik karena selalu melahirkan sengketa dalam pelaksanaannya.

Hal itu membuktikan, penyelenggara tidak independen di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Padahal Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) merupakan lembaga atau komisi penyelenggara pelaksanaan pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Sehingga, tidak ada yang dapat menepis jika KPUD mesti melaksanakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif (Sugiyono.2006) dengan dasar penelitian studi kasus.





## HASIL DAN PEMBAHASAN

### KPU Sebagai Lembaga Independen

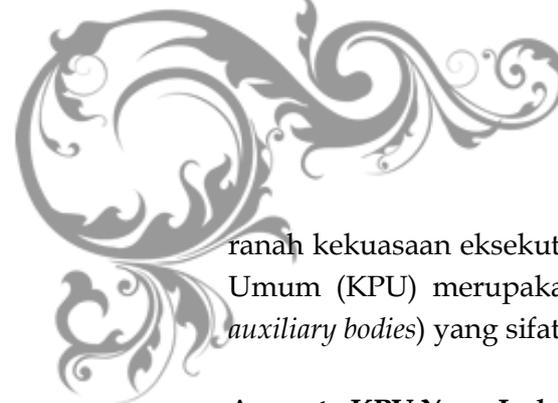
Keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara yang independen (*independent regulatory agencies*) adalah merupakan lembaga negara penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 22E Konstitusi/UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dengan beberapa undang-undang. Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sebelum Pemilu 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang merupakan anggota sebuah partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, namun, setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, maka, anggota KPU diharuskan nonpartisan dan independen.

Artinya, keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang diatur dalam Konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang dikuatkan oleh pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa kelembagaan negara di tingkat pusat dibedakan dalam 4 (empat) tingkatan kelembagaan, yaitu:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, di antaranya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.

Hal ini menunjukkan dan menegaskan bahwa keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) berada pada tingkatan kelembagaan yang kuat, karena pembentukannya berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang. Artinya kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai kelembagaan negara bantu (*state auxiliary bodies*) yang independen (*independent regulatory agencies*) pada tingkatan Konstitusi, dengan catatan, perlakuannya tidak bisa disamakan dengan lembaga negara utama (*main state organs*) seperti yang dijelaskan di atas. Sehingga kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara, jika ditinjau menurut fungsi kelembagaan adalah merupakan lembaga penunjang (*auxiliary state organ*) dalam





ranah kekuasaan eksekutif yang secara hierarkis kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan organ lapis kedua (lembaga negara bantu --- *state auxiliary bodies*) yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*).

### Anggota KPU Yang Independen

Undang-undang bukan merupakan kitab suci yang tidak boleh diganggu-gugat. Itu sebabnya, langkah Mahkamah Konstitusi dalam mengoreksi Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak bisa disalahkan. Apa lagi tujuannya sangat baik, yakni menjaga independensi Komisi Penyelenggara Pemilu. Walau putusan MK memang sering dikritik karena cenderung membuat aturan baru, begitu pula kali ini. Namun, langkah ini mesti dilihat sebagai upaya untuk menyelamatkan demokrasi sesuai dengan semangat konstitusi. Apa lagi, aturan dalam UU Nomor 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu cenderung menabrak prinsip demokrasi. Aturan mengenai syarat calon anggota KPU dituangkan dalam Pasal 11 huruf i dan pasal 85 huruf i. Intinya, setiap kader partai politik boleh mendaftar menjadi komisioner di KPU asalkan sebelumnya mengundurkan diri dari partainya.



Sungguh tidak terbayangkan kacaunya komisi ini bila para politikus masuk ke sana. Selain akan menjadi ajang pertarungan antarpol, independensinya juga bakal dipertanyakan. Sehingga, sebagai lembaga yang ideal yang independen sangat sulit tercapai.

Bertalian dengan yang tersebut di atas, maka, orang boleh saja tidak percaya pada kredibilitas partai politik (parpol). Namun, hal itu tidak boleh terjadi pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Yang terpenting dari independensi KPU adalah aspek kelembagaannya. Secara kelembagaan, independensi KPU berarti seluruh infrastruktur dan staf yang ada di KPU, termasuk perangkat lunak (teknologi informasi/IT) yang digunakan, harus bisa difungsikan untuk kepentingan semua partai politik peserta Pemilu. Tidak ada prioritas untuk partai A, B, atau C. Dengan kata lain, pemerintah, atau kekuatan mana pun tidak boleh melakukan intervensi yang membuat KPU berlaku tidak adil.

### Faktor-faktor Penghambat Independensi KPU

Penyelenggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan oleh KPU terbilang sukses, semua tugas Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sudah dapat terlaksana dengan baik. Meski begitu, dalam setiap pelaksanaan kegiatan Pemilu selalu selalu saja terjadi kendala yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaannya. Boleh dikata, kendala yang terjadi dalam setiap Pemilu pun sangat beragam; mulai dari kendala administratif, regulatif sampai dengan kendala teknis/non teknis di lapangan. Kendala yang



terjadi dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada 2014 adalah peraturan per-Undang-Undangan dan anggaran.

Adapun penjelasan terkait kendala/hambatan yang terjadi di Komisi Pemilihan Umum adalah sebagai berikut:

#### 1. Hambatan Pada Perundang-undangan

Dalam melaksanakan tugas pada pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada 2014, sudah barang tentu ada hambatan atau kendala yang terjadi di lapangan, biasanya, yang muncul dari segi teknis, administratif maupun regulatif sehingga dapat menghambat proses pelaksanaan pemilu. Akan tetapi, kendala yang muncul dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah dari segi regulatif.

Sejatinya, perundang-undangan atau ketentuan dan peraturan yang digunakan oleh KPU sebagai landasan dasar untuk melakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di setiap Kabupaten yang dikoordinir oleh KPU Pusat dan KPU Provinsi. Dalam hal ini, KPU di setiap Kabupaten harus memakai ketentuan peraturan atau perundang-undangan yang bisa diterima oleh berbagai pihak. Namun, mengingat banyaknya peraturan atau perundang-undangan yang digunakan oleh Komisi Pemilihan Umum (pusat) dalam menentukan tahapan Pemilu dan kebijakan yang berubah-ubah, hal ini menjadikan kendala di tingkat daerah dalam setiap pengambilan keputusan.

Contoh; saat ini ada empat undang-undang Pemilu yang dinilai tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Empat undang-undang pemilu tersebut yakni Undang-Undang No. 8 tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 1 tahun 2015, Undang-Undang No 8 tahun 2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang No 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan Undang-Undang No 42 tahun 2008 tentang Pilpres.

Sehingga dalam rangka menetapkan sebuah keputusan atau melaksanakan kebijakan, pihak KPUD selalu berkoordinasi dengan KPU pusat.

#### 2. Hambatan Pada Anggaran atau Pendanaan.

Tidak ada yang bisa menepis, pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten membutuhkan anggaran sebagai faktor penunjang keberhasilan pemilu yang dilaksanakannya. Anggaran merupakan sejumlah uang yang dihabiskan dalam periode tertentu untuk melaksanakan suatu program. Tidak ada instansi atau lembaga yang memiliki anggaran yang tidak terbatas, sehingga proses penyusunan anggaran pun menjadi hal yang sangat penting dalam sebuah proses perencanaan. Begitu pula dengan



penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Dari hasil penelitian di lapangan penulis dapat menarik simpulan bahwa kendala yang dihadapi oleh KPU adalah anggaran atau dana. Kendala ini memang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pemilu. Beruntung, KPU dapat menyikapinya dengan baik, dan dana yang terbatas dapat dirasakan oleh panitia penyelenggara sampai ketingkat kelurahan/desa, di mana honor yang diterima sangat minim, sehingga untuk merekrut panitia penyelenggara pemilu sangat sulit.

**Tabel: Honorarium Tahapan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**

No	Uraian	Besaran Biaya
<b>A.</b>	<b>HONORARIUM KELOMPOK KERJA PEMILIHAN</b>	
<b>1</b>	<b>Kelompok Kerja Tingkat Pusat</b>	
	a. Pengarah	3.500.000
	b. Penanggungjawab	3.300.000
	c. ketua	3.000.000
	d. wakil ketua	2.800.000
	e. sekretaris	2.650.000
	f. anggota	2.350.000
<b>2</b>	<b>Kelompok Kerja Tingkat Provinsi</b>	
	a. Pengarah	1.850.000
	b. Penanggungjawab	1.600.000
	c. ketua	1.350.000
	d. sekretaris	1.200.000
	e. anggota	1.100.000
<b>3</b>	<b>Kelompok Kerja Tingkat Kab/Kota</b>	
	a. Pengarah	1.600.000
	b. Penanggungjawab	1.450.000
	c. ketua	1.200.000
	d. sekretaris	1.050.000
	e. anggota	950.000
<b>4</b>	<b>Kelompok Kerja Tingkat kecamatan</b>	
	a. Penanggungjawab	450.000
	b. ketua	400.000
	c. sekretaris	300.000
	d. anggota	250.000

Sumber: Surat Menteri Keuangan No:S-118/MK.02/2016, tgl 19 Pebruari 2016





## SIMPULAN

Paparan di atas menunjukkan dengan jelas, betapa *independence* (kemandirian/independensi), yang mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik, dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu sangat diperlukan. Dengan kata lain, independensi KPU adalah hal yang mutlak dan harus dipenuhi untuk tercapainya Pemilu yang demokratis.

Oleh sebab itu, wacana DPR untuk memasukkan unsur partai politik dalam keanggotaan KPU, bertentangan dengan konstitusi negara. Hal itu mengingatkan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) adalah merupakan lembaga negara yang menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 22E Konstitusi/UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dengan beberapa undang-undang, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kenyataan ini menunjukkan dan menegaskan bahwa keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang di dalamnya beranggotakan orang-orang yang jauh dari hubungan kepartaian. Namun demikian tidak menutup kemungkinan KPU mengalami hambatan dalam pelaksanaan tugasnya sebagai lembaga yang independen, seperti; kendala dari segi teknis, administratif maupun regulatif yang dapat menghambat proses pelaksanaan pemilu.

Akan tetapi, kendala yang muncul dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ternyata, dari segi regulatif. Sementara kendala anggaran, berhasil diatasi dengan baik oleh KPUD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afan, Gaffar. 1997. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT. Rafika Aditama
- Huda, Ni'matul, 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press
- Kelsen, Hans. 1995. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (terj.) oleh Somardi, Jakarta: Rimdi Pers





Komisi Pemilihan Umum. 2015. *Panduan KPPS Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Sura di TPS Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota*. Jakarta; KPU

MaHFud, Mohammad. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta

Mukthie, Fadjar. 2012. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Malang: Setara Press

Purwodarminto, WJS. 1986. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka

Rasjidi, Lili, et.al., 2007. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Rozali, Abdullah. 2009. *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R dan D*. Bandung: Alfabeta

### **Dokumen-Dokumen**

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Peraturan KPU No. 4 Tahun 2014 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

Peraturan KPU No. 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Di TPS dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

Independensi: Perilaku Utama Penyelenggara Pemilu, <http://kpu-surabayakota.go.id/independensi-perilaku-utama-penyelenggara-pemilu/>

Situs KPU ([www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)) Tentang KPU Peraturan tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

### **TENTANG PENULIS**

**Danil**, Lahir di Patobong, Kabupaten Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan pada 28 Juni 2018. Ia menyelesaikan pendidikan S1 (Sarjana Hukum) pada Universitas Satria Makassar 2007 dan S2 (Magister Hukum) pada Universitas Kristen Indonesia Paulus Makassar di 2014. Saat ini Danil merupakan dosen tetap Fakultas Hukum dan menjabat sebagai Ketua Program Studi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Makassar periode 2016-2019.