



Kemandirian Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia

Josner Simanjuntak

Faculty of Law, Cenderawasih University

Jl. Kamp. Wolker, Waena, Jayapura, 99358, Papua, Indonesia

Tel./Fax.: +62-967-585470 E-mail: simanjuntakjosner@gmail.com

Abstrak: Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara pemilu secara institusional mempunyai integritas, profesional, tidak memihak serta memahami hak-hak sipil dan politik warga negara. Objek kajian dalam penelitian ini berkaitan dengan kemandirian penyelenggara pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam melaksanakan seluruh tahapan-tahapan pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam menyelesaikan sengketa pemilu sebagai bagian dari fungsi penyelenggara pemilu, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) dalam menegakkan kode etik, dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Lembaga Penyelenggara Pemilu belum sepenuhnya menunjukkan kemandirian, disebabkan secara institusional dan administratif masih dipengaruhi lembaga lain serta secara fungsional, belum imparial dan kurang profesional.

Kata Kunci: Kemandirian; Pemilihan Umum

Abstract: Election is a manifestation of people's sovereignty in order to produce a democratic government. Elections with direct, general, free, confidential, honest and fair principles can only be realized if the election organizer as institutionally have integrity, professional, unbiased and understand relating the civil rights and political citizens. The objective of this research is concerning the independence of the election organizers, namely the General Election Commission (KPU) in implementing all the stages of the election, Elections Supervisory Board (Bawaslu) in resolving electoral disputes as part of the election management function, as well as the Honorary Council General Election Organizer (DKPP) in enforcing the code of conduct with using normative approach. The outcomes of the research indicate that election organizers as mentioned before has not fully demonstrated independence. This is due, both institutionally and administratively still influenced to the other agencies, and functionally inclined partial and less professional.

Keywords: Independence; General Election

PENDAHULUAN

Sejak awal reformasi tahun 1999 sampai saat ini, penyelenggara pemilihan umum yang disebut Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) pada pemilihan umum (pemilu) tahun 1999 terdiri dari pemerintah dan partai politik bersifat nasional, tetap dan mandiri yang keanggotaannya bersifat independen. Terakhir dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU Nomor 15 Tahun 2011) dalam bagian penjelasan umum mengatur bahwa KPU, Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disebut DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing.

Secara kelembagaan jaminan konstitusional pengaturan lembaga penyelenggara pemilu disebutkan secara tegas dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai berikut:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,

rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 tersebut, pemilu diselenggarakan oleh suatu KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Mau tidak mau hal ini menjadi sangat penting artinya dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD NRI 1945. Terkait dengan kemandirian atau independensi KPU, Saldi Isra berpendapat bahwa undang-undang tentang penyelenggara pemilu berpotensi membunuh kemandirian penyelenggara pemilu yang diamanatkan Pasal 22E ayat (5), salah

satunya dengan pembentukan DKPP¹ yang diantara anggotanya adalah satu orang utusan setiap partai politik di DPR.²

Harapan untuk mencapai tujuan pemilu yang dibebankan kepada penyelenggara pemilu memang tidak mudah diwujudkan dalam realitasnya. Kebebasan atau kemandirian penyelenggara pemilu pada satu sisi memang telah diakui sebagai langkah maju karena telah dijamin secara konstitusional, namun pada sisi lain masih banyak hal yang dipertanyakan. Mengapa KPU harus mandiri dalam melaksanakan pemilu terutama berkaitan dengan tahapan-tahapan pemilu sampai dengan penetapan hasil pemilu. Kemandirian KPU banyak dipertanyakan berbagai pihak sebagaimana dikatakan oleh anggota KPU, Ida Budhiati menyebut KPU saat ini dihuni dua kubu yang bertolak belakang, hal ini dapat dilihat dari kacaunya proses verifikasi administrasi partai politik

pada pemilu legislatif tahun 2014. Lebih lanjut dikatakan ada pembusukan organisasi di dalam tubuh KPU, ada dikotomi antara komisioner dan sekretariat jenderal.

Bertolak belakangnya sikap dua kubu KPU itu mencapai puncaknya saat komisioner KPU memberi kesempatan kepada partai politik yang belum lengkap secara administrasi. Tidak ada satu pun staf dari Sekretariat Jenderal KPU yang mau membantu komisioner memeriksa perbaikan administrasi yang diserahkan partai politik, padahal Sekretariat Jenderal KPU telah menempatkan 68 orang untuk memeriksa perbaikan itu, namun dukungan itu tidak diberikan Sekretariat Jenderal KPU. Komisioner kesulitan mendapatkan laporan data partai politik yang mendaftar berdasarkan prosedur standar peraturan KPU. Anggota KPU Hadar Nafis Gumay mengatakan persoalan serupa sudah pernah terjadi pada penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dan pemilu tahun 2009.³

Publik kembali prihatin dengan potensi kisruh penyelenggaraan pemilu dimana DKPP menganulir hasil kerja KPU berkaitan penetapan peserta

¹ Ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum menentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

² *Kompas*, Hari Kamis tanggal 22 September 2011, hal. 6.

³ *Media Indonesia*, Hari Sabtu tanggal 10 November 2012, hal. 4.

pemilu, sebelumnya juga Bawaslu mengancam memidanakan anggota KPU. Kisruh KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan produk dari kekeliruan UU Nomor 15 Tahun 2011. Presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang adalah pemicu persoalan pada lembaga penyelenggara pemilu tersebut dengan menetapkan bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan sebagai penyelenggara pemilu.

Komisi II DPR menganggap putusan DKPP melampaui kewenangan yang diberikan undang-undang dimana putusan lembaga peradilan etika yang tidak sesuai dengan koridornya. Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011, DKPP secara jelas hanya mengurus perihal kode etik penyelenggara pemilu. Pembentukan DKPP sejak awal bertujuan untuk merespon kebutuhan pemilu terkait pelanggaran etika yang tidak diproses. Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat hanya berlaku dalam soal etika. DKPP tidak boleh berbicara di luar kewenangan yang menyangkut kode etik penyelenggara pemilu.⁴

Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 UU Nomor 15 Tahun 2011

⁴ *Suara Pembaharuan*, Hari Sabtu tanggal 8 Desember 2012, hal. 2.

mengatur bahwa Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD), Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis. Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu kepala daerah tersimpul bahwa semua pemilu legislatif dan pemilu kepala daerah diwarnai kecurangan dan sarat dengan kepentingan. Artinya pemilu cenderung mendistorsi demokrasi. Ketua Mahkamah Konstitusi mengatakan semua pemilu kepala daerah diwarnai kecurangan yang sah sekalipun pasti ada curangnya atau pelanggaran.⁵ Hal ini menunjukkan betapa sulitnya untuk mewujudkan pemilu yang demokratis.

Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu yang bersifat

⁵ *Media Indonesia*, Hari Kamis 26 Januari 2012, hal. 5.

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara pemilu yang secara institusional memiliki kemandirian dengan anggota-anggota yang mempunyai integritas yang tinggi, profesional, tidak memihak serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik warga negara. Penyelenggara pemilu yang tidak memiliki kemandirian berpotensi menghambat terwujudnya pemilu yang berkualitas dan demokratis. Faktor yang sangat penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalisme penyelenggara pemilu. Penyelenggaraan pemilu yang demokratis merupakan harapan setiap negara dan meskipun Indonesia telah berpengalaman melaksanakan pemilu, tetapi dari pemilu ke pemilu kemandirian lembaga penyelenggara pemilu dalam mewujudkan pemilu yang demokratis selalu dipertanyakan berbagai pihak terutama oleh peserta pemilu.

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini berupa penelitian hukum, dengan tipe penelitian hukum normatif untuk mengkaji pelaksanaan asas-asas

hukum, sinkronisasi hukum, dan perbandingan hukum dari norma-norma penyelenggara pemilu sebagai lembaga yang mempunyai kemandirian dalam menyelenggarakan pemilu. Adapun bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer terdiri dari UUD NRI 1945, UU Nomor 15 Tahun 2011, Peraturan dan Keputusan KPU, Peraturan dan Keputusan Bawaslu, dan Peraturan dan Keputusan DKPP; bahan hukum sekunder berupa kepustakaan, doktrin-doktrin, hasil penelitian, disertasi, tesis, jurnal-jurnal ilmiah; serta bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus, ensiklopedia. Analisis menggunakan metode kualitatif yaitu semua bahan hukum disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif sesuai permasalahan yang diteliti.

PEMBAHASAN

Institusional

Pemilu merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandat rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan

menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan.⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu: *Pertama*, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; *Kedua*, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; *Ketiga*, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan; *Keempat*, untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan tersebut di atas akan sangat tergantung pada lembaga penyelenggara pemilu yang melaksanakan dan memiliki kemandirian. Kemandirian lembaga penyelenggara pemilu mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Pasal 22E ayat (5) ditentukan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. UUD NRI 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) mengamanatkan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan

menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensi rumusan pasal ini maka pemilu haruslah benar-benar menampung aspirasi suara masyarakat yang akan memilih wakil-wakilnya yang akan duduk sebagai anggota perwakilan rakyat (DPR, DPD dan DPRD) yang pelaksanaannya harus berdasarkan UUD NRI 1945.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU memiliki peranan utama untuk menyelenggarakan pemilu baik pemilu untuk legislatif (DPR, DPD dan DPRD), pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 1 angka 6 UU Nomor 15 Tahun 2011, KPU disebut sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. KPU adalah lembaga independen yang dibentuk sebagai perwujudan amanat UUD NRI 1945 yang mempunyai lingkup kerja seluruh di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU melaksanakan tugasnya secara berkesinambungan dan bebas dari pengaruh pihak manapun.

Mengingat pentingnya tugas dan wewenang serta kewajiban penyelenggaraan pemilu, maka kedudukan kelembagaan ini dalam sistem

⁶ M. Zaid Wahyudi, Menjaga Pemilu tetap Luber, Jurdil, *Harian Kompas*, 10 Maret 2009, hal. 7.

ketatanegaraan dapat dikatakan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Bahkan dapat dikatakan kedudukan lembaga penyelenggara pemilu kuat bahkan lebih kuat dari lembaga lain, mengingat penyelenggaraan pemilu sangat rawan akan intervensi politik maupun kekuasaan. Frasa kata mandiri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945, dimaknai bahwa keanggotaan komisioner penyelenggara pemilu harus bebas dari partai politik. Pemberian maksud tersebut sangat jelas terlihat pada saat perdebatan penyusunan rumusan pasal konstitusi tersebut menurut penafsiran historis didukung dengan prinsip-prinsip internasional penyelenggara pemilu yang demokratis.

Sangat disayangkan keinginan untuk membentuk lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri terganggu dengan adanya rumusan UU Nomor 15 tahun 2011 bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan satu kesatuan penyelenggara pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR,

DPD dan DPRD, Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis.

Pasal 1 angka 16 menentukan Badan Pengawas Pemilu selanjutnya disingkat Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, selanjutnya pada Pasal 1 angka 22 menentukan DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Hal yang sama terdapat dalam penjelasan umum resmi dari Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan bahwa salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu itu sendiri yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilu menurut

fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing. Pengaturan yang demikian jelas sangat mempengaruhi kemandirian lembaga penyelenggara pemilu, juga bertentangan dengan asas pembentukan dan penjenjangan norma sebagaimana diemukakan oleh Hans Kelsen bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Uraian ini menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu sebagaimana di atur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 bertentangan dengan makna mandiri yang diatur dalam UUD NRI 1945.

Administratif

Salah satu arus utama era reformasi adalah menguatkan proses demokratisasi berupa penataan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi atau lebih sering disebut sebagai konsolidasi demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang demokratis. Oleh Linz dan Stepan⁷ menyebut lima persyaratan agar konsolidasi demokrasi berhasil, yaitu: *Pertama*, adanya masyarakat sipil yang otonom dan jaminan hukum

kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat; *Kedua*, adanya masyarakat politik yang diberi kesempatan untuk bersaing secara sehat untuk mengontrol dan menjalankan kekuasaan; *Ketiga*, dianutnya ideologi supremasi hukum; *Keempat*, adanya birokrasi yang legal rasional; dan *Kelima*, terciptanya masyarakat ekonomi yang menjadi perantara antara negara dan masyarakat.

Konsolidasi demokrasi yang dilakukan dalam upaya mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui perubahan UUD NRI 1945 dengan jaminan adanya kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat juga diikuti dengan kesempatan bagi masyarakat politik untuk bersaing secara sehat dalam pemilu. Pemilu tahun 1999, 2004, 2009 dan 2014 telah berhasil dilakukan dengan sistem multi partai, bahkan mulai tahun 2004 telah dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hanya saja dari pemilu ke pemilu selalu terjadi adanya keberpihakan penyelenggara pemilu kepada pihak tertentu yang mengakibatkan penyelenggaraan pemilu tidak demokratis.

Berkaitan dengan penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan

⁷ Linz dan Stepan dalam Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, hal. 41.

independen maka harus dipastikan adanya kerjasama dan kordinasi yang baik oleh penyelenggara. Lembaga penyelenggara pemilu yang tidak memihak, independen dan profesional sangat menentukan jalannya proses pemilu yang demokratis. Jika penyelenggara pemilu merupakan bagian dari partai politik yang berkuasa atau berasal dari partai politik peserta pemilu maka asas ketidakberpihakan tidak terpenuhi, maka nilai pemilu yang demokratis juga tidak terpenuhi. Dengan demikian keberhasilan dan kegagalan penyelenggaraan pemilu sangat tergantung pada bagaimana penyelenggara pemilu bekerja secara obyektif dan profesional. Hitam putihnya hasil pemilu sangat tergantung pada penyelenggara pemilu apakah bekerja berdasarkan asas netralitas atau bekerja tidak netral atau berpihak pada subjek tertentu tergantung pada nilai-nilai moralitas komisioner penyelenggara pemilu.

Pemilu di Indonesia dapat dikatakan sebagai salah satu pemilu yang paling kompleks di dunia disebabkan lebih dari 4 (empat) juta petugas menyelenggarakan pemilu pada 550.000 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersebar di atas 17.000

pulau, dan mengelola 775.000.000 surat suara. Setelah reformasi Negara Kesatuan Republik Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak empat kali yaitu Pemilu tahun 1999, 2004, 2009 dan 2014. Dapat dikatakan bahwa kualitas pemilu dari tahun ke tahun memang mengalami kemajuan yang baik jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, terutama jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu pada masa orde baru, namun sejarah telah mencatat bahwa penyelenggara pemilu pada tahun 2004 terjadi hal yang sangat memalukan dan memprihatinkan berkaitan dengan pelaksanaan pemilu yaitu terjadi skandal korupsi pengadaan logistik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, kurang berfungsinya undang-undang kepeiluan dan KPU mengalami banyak persoalan yang berujung pada kurangnya kualitas penyelenggaraan pemilu bahkan dapat dikatakan pelaksanaan pemilu jauh dibawah standar.

Fungsional

Standar internasional pemilu yang dirumuskan berdasarkan dokumen-dokumen yang diakui oleh masyarakat internasional, yaitu dokumen tentang Deklarasi Universal Hak-

Hak Azasi Manusia 1944 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik 1966. Berdasarkan dua dokumen tersebut *Internasional Parliementary Union (IPU)* dan *The Internasional Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*⁸ merumuskan sejumlah standar kelembagaan penyelenggara pemilu guna menjamin agar lembaga bisa bekerja secara independen.

*The Internasional Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*⁹ juga menyarankan ada beberapa unsur kepada lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*) yaitu:

- a. Independensi dan ketidakberpihakan artinya lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun baik pihak berwenang atau partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan. Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan karena setiap dugaan manipulasi persepsi bisa atau dugaan campur tangan akan memiliki dampak langsung tidak hanya terhadap kredibilitas

lembaga penyelenggara tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil pemilu;

- b. Efisiensi dan efektifitas merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi dan efektifitas tergantung beberapa faktor termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu serta melatih orang-orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis pemilu.
- c. Profesionalisme yaitu pemilu harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan memiliki komitmen tinggi. Mereka adalah karyawan tetap lembaga penyelenggara pemilu yang mengelola dan mempermudah proses pelaksanaan pemilu;
- d. Keputusan tidak berpihak dan cepat yaitu undang-undang harus memuat ketentuan tentang mekanisme untuk menangani, memproses dan memutuskan keluhan-keluhan pemilu dalam kerangka waktu tertentu. Hal ini mengharuskan para pengelola pemilu harus mampu berpikir dan bertindak cepat dan tidak memihak;
- e. Transparansi yaitu kredibilitas proses pemilu tergantung pada semua kelompok yang terlibat didalamnya seperti partai politik, pemerintah masyarakat dan juga media. Mereka secara sadar ikut serta dalam perdebatan yang mewarnai pembentukan struktur, proses dan hasil Pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu harus bersikap terbuka terhadap kelompok tersebut, komunikasi dan kerja sama perlu dilakukan

⁸ Alan Wall, *Electoral Management Design : The Internasional IDEA Hand Book*, hal. 10. (Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011)

⁹ *Ibid.* hal. 17.

guna meningkatkan bobot transparansi proses penyelenggara pemilu.

Independensi lembaga penyelenggara pemilu dimaknai secara berbeda-beda begitu juga sifat independensi, dalam prinsip-prinsip internasional disebut dengan independensi menuntut agar badan pelaksana pemilu bebas dari intervensi kekuasaan atau kekuatan lain baik dari pemerintah, partai politik maupun peserta pemilu. Begitu juga dalam pengambilan keputusan atas suatu kebijakan penyelenggaraan pemilu, harus memberikan perlakuan yang sama tidak memihak kepada pihak tertentu. Hal itu perlu dipenuhi untuk menghindarkan konflik kepentingan dalam lembaga penyelenggara pemilu. Independensi lembaga penyelenggara pemilu yang non-partisan atau bersifat netral dalam mengambil keputusan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan.

Lembaga penyelenggara pemilu tidak didirikan oleh kekuasaan pemerintah melainkan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil dengan integritas penyelenggara pemilu yang baik pada

akhirnya menjamin adanya penyelenggaraan pemilu yang memiliki kepastian hukum.¹⁰

Kepastian hukum saja tidak cukup untuk menjamin proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis, karena kepastian hukum dapat dijamin dengan mengadopsi prinsip dan prosedur otoritarian. Jadi kepastian hukum itu harus berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, sehingga akan menjamin proses penyelenggaraan pemilu yang tidak saja demokratis tetapi juga berlangsung secara tertib dan damai karena semua peserta pemilu, penyelenggara pemilu beserta seluruh aparatnya, pengawas pemilu, pemantau, media massa dan semua pemangku kepentingan lainnya tidak

¹⁰ Kepastian hukum menurut Ramlan Surbakti yaitu Dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu adalah undang-undang tentang Pemilu : a). Mengatur semua hal yang perlu diatur mengenai tahapan Pemilu; b). Berisi pasal-pasal yang isinya konsisten satu sama lain dan bahkan konsisten dengan pasal-pasal yang terkandung dalam undang-undang lain; dan 3). Berisi pasal-pasal yang artinya dipahami secara tunggal oleh semua pemangku kepentingan. Jadi undang-undang tentang Pemilu tidak mengandung kekosongan hukum, tidak mengandung pasal-pasal yang bertentangan satu sama lain dan tidak mengandung pasal-pasal yang multi tafsir. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kompetisi yang tidak adil, menimbulkan sengketa yang berkepanjangan karena yang kalah tidak dapat menerima kemenangan pihak lain dan menimbulkan konflik fisik dan berbagai bentuk ketidakstabilan politik lainnya.

hanya bertindak sesuai dengan ketentuan yang sama tetapi juga dapat memprediksi tindakan pihak lain mengenai hal yang sama karena berangkat dari peraturan yang sama dan dipahami secara sama pula.

Sebenarnya independen non partisan tidak sama dengan anti partai tetapi yang sangat penting harus ada jaminan bahwa penyelenggara pemilu tidak mempunyai afiliasi politik terhadap partai, karena kalau hal tersebut terjadi maka independensi penyelenggara pasti akan terganggu. Jaminan akan adanya independensi penyelenggara pemilu, harus memperhatikan dua hal penting, yaitu: 1). Adanya kepastian hukum; 2). Jaminan karakter anggota penyelenggara pemilu. Ramlan Surbakti¹¹ mengatakan setidaknya terdapat dua indikator proses penyelenggaraan pemilu yang independen dan demokratis, yaitu: 1). Adanya kepastian hukum dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu; 2). Semua tahapan penyelenggaraan Pemilu harus diatur berdasarkan asas pemilu yang demokratis seperti

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan akuntabel. Kepastian hukum berarti dasar hukum peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penyelenggara pemilu harus tuntas serta lengkap mengatur seluruh tahapan pemilu. Demikian pula karakter anggota penyelenggara pemilu sangat menentukan independensi penyelenggara pemilu, sebagai akibat tidak adanya kepastian hukum malah sering membuat anggota penyelenggara pemilu tidak independen.

Menjamin legitimasi dan kredibilitas lembaga penyelenggara pemilu yang independen, imparial, memiliki integritas, transparan, efisien dan profesional menjadi harapan setiap negara. Independensi mengandung arti bahwa penyelenggara mempunyai kebebasan, tidak ada intervensi dan pengaruh seseorang, kelompok tertentu, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pelaksanaan dan pengambilan keputusan terkait penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi penyelenggara tersebut sebagaimana diuraikan di atas dapat terlihat dari sikap dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal

¹¹ Ramlan Surbakti dkk, *Perekayasa Sistem Pemilu untuk pembangunan tata Politik Demokratis*, Jakarta, Kemitraan, 2008. hal. 65.

penetapan peserta pemilu, dan pengaturan jadwal kampanye.

Imparsial

Imparsial atau tidak memihak merupakan pemberian perlakuan yang sama tidak memihak dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan kepada pihak yang lain. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan penyelenggara pemilu, namun yang lebih penting netralitas harus tercermin dalam sikap atau kebijakan penyelenggara pemilu terhadap *stakeholder* terkait. Imparsialitas penting karena keberpihakan justru akan mencederai kredibilitas penyelenggara pemilu dan proses penyelenggaraan pemilu.

Pengalaman pemilu di Indonesia terutama pada masa orde baru yang selalu diwarnai adanya dominasi pemerintah telah membawa konsekuensi tidak terwujudnya aspek kedaulatan rakyat. Hal ini terlihat sejak tahap awal proses pelaksanaan pemilu, yaitu pada saat kegiatan pendaftaran pemilih. Pendaftaran pemilih dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih yang pada umumnya diketuai oleh Kepala Desa atau Lurah. Salah satu bentuk kecurangan adalah yang disebut sensus

politik, yaitu suatu sikap semacam intruksi terselubung terhadap orang yang didaftar sebagai pemilih untuk mencoblos Golkar. Dengan demikian pemilu pada saat itu tidak dapat digunakan sebagai alat yang memadai untuk mengukur kedaulatan rakyat.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 8 Tahun 2012), bahwa pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011 ditentukan bahwa Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. KPU dalam menyelenggarakan pemilu harus bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Terdapat tiga unsur utama yang secara langsung sangat berkepentingan terhadap pemilu yaitu penguasa (pemerintah), partai politik dan masyarakat. Proses politik ketiga unsur

tersebut saling berusaha mendapatkan manfaat sebesar-besarnya untuk kepentingan masing-masing. Kehadiran partai politik sebagai satu pilar demokrasi mutlak diperlukan sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, menjadi penampung dan penyalur aspirasi serta kepentingan masyarakat. Selain sebagai sarana untuk meraih kekuasaan politik, partai yang saling bersaing dalam perolehan suara, telah ikut mendorong dan meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Partisipasi tanpa partai politik akan menjadi gerakan massa.

Sejak era reformasi, negara dan masyarakat sebenarnya memberikan harapan banyak kepada penyelenggara pemilu untuk mewujudkan peran yang dimiliki bahkan jika perlu dapat mengembangkan peran-peran yang dimilikinya sepanjang untuk tujuan mulia sebagaimana digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu yang perlu untuk diperhatikan dan diperbaiki adalah sumber daya manusianya, bahwa dengan sumber daya manusia yang baik sistem yang kurang mendukung akan dapat diperbaiki. Peningkatan kualitas personal penyelenggara pemilu sangat terkait dengan persyaratan yang harus

dimiliki setiap komisioner penyelenggara pemilu sehingga secara fungsional memahami apa yang menjadi tanggung jawabnya. Kemandirian penyelenggara pemilu harus didukung dengan kemandirian personal yang merupakan kebebasan individu setiap anggota penyelenggara pemilu yang tidak terikat pada kepentingan baik pribadi, kelompok maupun golongan. Jadi kemandirian fungsional yang didukung kemandirian personal serta didukung dengan kemandirian administratif akan menjadikan penyelenggara pemilu solid dan kukuh, tidak akan mudah diterobos oleh kekuatan maupun kepentingan lain. Oleh karena kemandirian yang demikian, maka sifat ketergantungan penyelenggara pemilu menjadi hilang atau paling tidak akan berkurang.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun telah menyebabkan terganggunya kemandirian KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai penyelenggara pemilu dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 terutama terkait dengan Pasal 11 huruf i, Pasal 18 huruf i, Pasal 109 ayat 94) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5) dan ayat (11). Penyelenggara Pemilu harus independen, tidak memiliki benturan kepentingan dengan pemerintah atau DPR serta harus bertindak

objektif. Keberadaan dan keberlangsungan penyelenggara pemilu sesungguhnya sangat tergantung pada keinginan dan kepercayaan masyarakat pada obyektifitas dan independensi komisioner sebagai profesi yang terhormat. Kepercayaan masyarakat atas kredibilitas profesionalisme komisioner KPU akan menurun jika terbukti bahwa KPU terpengaruh dan kehilangan obyektifitasnya sebagai lembaga yang independen.

Sejak dibentuknya DKPP tahun 2012 telah menerima perkara pemilu sebanyak 1677 perkara yang melibatkan 1891 penyelenggara pemilu sebagai teradu berkaitan dengan pelanggaran kode etik yang berkenaan dengan pemilu, baik pemilu Presiden dan wakil Presiden, pemilu legislatif dan pemilu Kepala Daerah. Pengaduan terbanyak pada pemilu tahun 2014 sebanyak 897 perkara dan khusus perkara pemilu legislatif sebanyak 891 perkara. Namun tidak semua perkara dapat ditindaklanjuti DKPP, 1109 dismissal karena tidak memenuhi syarat dan sebanyak 568 perkara disidangkan DKPP dengan putusan: 462 orang peringatan tertulis, 18 orang diberhentikan sementara dan 327 orang diberhentikan tetap. Jumlah pengaduan yang terbanyak tahun 2014

sebanyak 897 perkara, tahun 2013 sebanyak 606 perkara, tahun 2012 sebanyak 99 perkara dan tahun 2015 sebanyak 75 perkara.

Khusus perkara dalam pemilu legislatif tahun 2014, DKPP menemukan berbagai pelanggaran di sejumlah daerah pemilihan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, mulai tahapan pendaftaran pemilih hingga penetapan calon legislatif. Jenis pelanggaran tersebut antara lain masih adanya pemilih fiktif, pemilih ganda, tidak terdaftar pemilih, kampanye terselubung, kampanye melibatkan anak-anak, politik uang, pengelem-bungan suara, dan mobilisasi massa. Hal tersebut juga diakui oleh KPU bahwa dalam pelaksanaan pemilu tahun 2014 masih terdapat banyak penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu dan aparat penyelenggara pemilu sebagaimana pengaduan ke DKPP dengan jumlah laporan 891 perkara dengan 1166 orang teradu sebagai penyelenggara pemilu dan terbukti melakukan pelanggaran dan diberhentikan dengan tidak hormat karena keberpihakan 192 orang dari penyelenggara pemilu yang terbanyak dari KPU Kabupaten/Kota.

Melihat realitas pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 yang dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu berdasarkan data tersebut, terlihat perilaku penyelenggara pemilu yang kurang independensi, yaitu hingga Desember tahun 2014, DKPP dalam pemilu legislatif telah menerima 891 pengaduan, 558 diantaranya dismisal tidak memenuhi syarat dan perkara yang memenuhi syarat untuk disidang berjumlah 333.

Dari seluruh perkara pemilu legislatif tahun 2014 yang disidangkan terdapat 1166 (27%) teradu sebagai penyelenggara pemilu baik sebagai Ketua, anggota KPU, Ketua dan anggota Bawaslu. Panwaslu dari jumlah penyelenggara 4315 orang, dengan rincian 661 orang teradu tidak terbukti dan direhabilitasi dan 505 (11,70 %) terbukti bersalah melanggar kode etik. Dari 505 teradu terbukti melanggar 308 (7,14%) peradu diberi sanksi peringatan tertulis, 5 teradu diberhentikan sementara dan 192 (4,45%) teradu diberhentikan tetap, yang menarik dari pemberian sanksi tersebut termasuk Komisioner KPU Pusat dan Komisioner Bawaslu Pusat yang juga sebagai anggota DKPP.

DKPP memberikan sanksi berupa peringatan keras kepada Ketua Bawaslu Muhammad Al Hamid dan tiga anggota: (1). Nasrullah; (2). Endang Wihdatiningtyas; dan (3). Nelson Simanjuntak, karena terbukti berpihak, melanggar kode etik penyelenggara pemilu dalam kasus calon legislatif dari Partai Amanat Nasional (PAN) atas nama Selvyana Sofyan setelah sengketa di Bawaslu akhirnya KPU menyatakan sudah memenuhi syarat menjadi calon legislatif tetapi Bawaslu tetap menolak dan mengatakan tidak memenuhi syarat dan meminta KPU tidak mengikutsertakan sebagai calon legislatif.

Ketua DKPP mengatakan bahwa perkara pemilu yang masuk ke DKPP pada pemilu legislatif 2014 dapat seluruhnya diselesaikan. DKPP tidak memiliki tunggakan perkara. Pelanggaran etika pada dasarnya adanya keberpihakan kepada orang tertentu karena suap. Misalnya di daerah pemilihan Sulawesi Selatan, Ketua KPU Sidrap, Syamsul Alam dipecat karena meminta uang, berkomunikasi dan melakukan pertemuan. Komisioner KPU Kota Makassar Amir dipecat karena tidak melakukan revisi terhadap perolehan suara calon legislatif atas nama Abdul Rahman Rauf dengan

adanya bukti baru dan ketua Panitia Pengawas Pemilu Kota Makassar Amir Iiyas.

Pemilu legislatif tahun 2014 terdapat pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, baik dari Komisioner KPU, KPU Daerah, Komisioner Bawaslu dan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota. Meskipun secara umum pimpinan Muhammadiyah mengapresiasi pelaksanaan pemilu legislatif 2014, tetapi secara jujur menilai bahwa kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 masih rendah. Hal ini ditandai dengan maraknya dugaan praktik politik uang dan kecurangan yang bersifat terstruktur, masif dan sistematis juga adanya oknum penyelenggara pemilu yang tidak netral dan terlibat kejahatan politik, bahkan terdapat banyak komisioner penyelenggara pemilu yang tidak berkompeten dan bermasalah secara moral.

Profesional

Pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis maka harus dipastikan adanya lembaga penyelenggara yang memiliki

kemandirian dengan komisioner yang mempunyai kapasitas, moralitas yang baik dan profesional. Peningkatan kualitas personal penyelenggara sebagai orang yang profesional dalam melaksanakan pemilu juga tidak bisa terlepas dengan integritas pribadi, dengan penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas yang baik akan mendukung terwujudnya pemilu yang demokratis. Kualitas personal penyelenggara pemilu berupa sikap kejujuran, ketulusan berupa adanya kesesuaian antara ucapan dan tindakan. Dalam konteks penyelenggara pemilu, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara pemilu dengan tanggungjawabnya. Dengan demikian maka penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, pemilih maupun kandidat atau partai politik yang berkepentingan langsung dengan pemilu.

Penyelenggara pemilu yang profesional juga sangat terkait dengan adanya sikap keterbukaan terhadap publik, dimana sebagai orang yang profesional juga diberikan tanggung jawab untuk memberikan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan kebijakan publik dan

proses pembentukannya. Keterbukaan informasi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas proses penyelenggara pemilu. Informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang penyelenggara pemilu akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat dan mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional.

Penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemilu. Keterbukaan ini penting untuk menjamin kredibilitas proses penyelenggaraan pemilu sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat dan media. Keterbukaan penyelenggara akan membuka ruang partisipasi dan keterlibatan publik dalam bertukar pikiran mengenai proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Pembentukan lembaga penyelenggara pemilu adalah untuk memberikan pelayanan kepada *stakeholders*, baik

masyarakat maupun peserta pemilu, karena itu sebagai penyelenggara yang profesional maka penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pelayanan yang baik merupakan tolak ukur bagi para pemangku kepentingan untuk menilai kinerja penyelenggara pemilu apakah benar telah efisien dan efektif. Efisiensi dan efektifitas sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu, karena kekurangan sarana dan prasarana ataupun masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan fakta pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 sebagaimana diakui KPU bahwa terdapat kekurangan penyelenggaraan pemilu pada semua tahapan pemilihan mulai tahapan pendaftaran sampai dengan penetapan calon terpilih. Hal yang menarik adalah berkaitan dengan pengadaan dan distribusi logistik pemilu yang bersifat desentralisasi dengan maksud agar lebih efisien, mudahnya distribusi, namun kenyataannya justru timbul persoalan distribusi yang tertukar lokasi yaitu terdapat 7770 TPS yang tersebar di 107 kabupaten/kota di 30 provinsi harus melakukan

pemilihan ulang karena surat suara tertukar. Hal ini jelas menunjukkan kurangnya profesionalitas penyelenggara pemilu.

Mahfud. M.D.¹² mengatakan bahwa pemilu legislatif tahun 2014 berjalan dengan maraknya kecurangan, jika demikian entah bagaimana kiprah anggota lembaga legislatif jika mereka terlahir atau terpilih dengan cara curang. Ketua Komisi Hukum Nasional J.E. Sahetapy¹³ mengatakan bahwa menyayangkan pemilu legislatif tahun 2014 diwarnai banyak pelanggaran, Pemilu yang curang dan kotor akan memunculkan anggota legislatif yang tidak berkualitas, akibatnya kinerja akan buruk, anggota legislatif produk dari penyelenggara pemilu yang buruk hanya akan menghasilkan undang-undang yang buruk juga. Adanya politik uang dalam penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 menunjukkan kurang profesionalnya penyelenggara pemilu.

Hal lain yang menjadi perhatian pada pemilu legislatif tahun 2014 adalah sebagaimana dikatakan Esping Andersen dalam karyanya yang

monumental *The Three Worlds of Welfare Capitalism*¹⁴ mengatakan bahwa negara kesejahteraan dibangun atas dasar nilai-nilai sosial seperti kewarganegaraan, dan demokrasi penuh. Implementasinya di Indonesia, sarana demokrasi itu dalam setiap perodesasi selalu menimbulkan kepiluan meski telah berulang kali menggelar pemilu dan berulang kali pula menyempurnakan regulasinya.

Didik Supriyanto¹⁵ mengatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 sebenarnya berjalan dengan baik namun terdapat pelanggaran yang bersifat masif dan pelanggaran yang dominan terjadi adalah politik uang dan manipulasi suara yang melibatkan penyelenggara pemilu. Komisioner Bawaslu mengatakan bahwa total pelanggaran pemilu legislatif 2014 sebanyak 3507 kasus dengan rincian pelanggaran pidana 209 kasus, dan pelanggaran administratif 3238. Kasus yang paling menonjol berupa politik uang. Laporan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* di 15 provinsi praktik politik uang dalam pemilu legislatif tahun 2014 tergolong masif. Direktorat Investigasi dan

¹² Veri Junaidi dkk, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Yayasan Perludem, Jakarta, 2015. hal. 24.

¹³ *Ibid*, hal. 32

¹⁴ *Ibid*, hal.35.

¹⁵ *Ibid*, hal. 41.

Advokasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Uchok Khadafi¹⁶ mengatakan gaji KPU sudah besar tetapi penyelenggaraan pemilu asal-asalan, dan amburadul, yaitu banyak terjadi kecacauan diantaranya terdapat tertukarnya surat suara. KPU mengakui bahwa terjadinya persoalan logistik karena masih lemahnya kontrol KPU dan KPUD terhadap pihak ketiga yang melakukan pencetakan dan mendistribusikan surat suara. Demikian juga pengakuan Bawaslu kurangnya pengawasan sehingga marak politik uang, ditambah kurangnya kesadaran partai politik untuk mendisiplinkan calon legislatifnya.

Berdasarkan uraian di atas meskipun secara normatif kemandirian lembaga penyelenggara pemilu sudah terdapat dalam konstitusi pada kenyataannya dalam pelaksanaannya masih terganggu akibat kurang profesionalnya penyelenggara pemilu. UU Nomor 15 tahun 2011 dalam bagian penjelasannya menyebutkan bahwa salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilu terletak pada kesiapan dan

profesionalitas penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Di Indonesia secara konstitusional jaminan kemandirian KPU diatur berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Frasa mandiri dimaknai tidak berasal dari orang/kader/pengurus partai politik. Pemaknaan demikian bertujuan untuk memastikan penyelenggara pemilu yang mandiri dan imparial sehingga dapat melaksanakan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut dengan sengaja memisahkan antara penyelenggara pemilu dengan partai politik peserta pemilu. Pemisahan ini menegaskan bahwa peserta pemilu tidak dapat menjalankan fungsi sebagai penyelenggara pemilu sekaligus.

Fungsi dan peranan penyelenggara pemilu dalam setiap tahapan pemilu akan sangat terkait dengan kepentingan peserta pemilu. Dengan kata lain kepentingan peserta pemilu akan selalu ada dan tidak dapat dihindarkan dalam pelaksanaan tahapan pemilu, karena itu tidaklah mungkin menjadikan peserta pemilu sekaligus

¹⁶ *Ibid*, hal. 56.

berperan sebagai penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu yang tidak mandiri dan parsial menyebabkan atau berpotensi adanya kerugian konstitusional rakyat. Independensi institusional sebagai suatu institusi diatur dalam Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa KPU adalah suatu lembaga penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. KPU dalam menyelenggarakan pemilu bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Walaupun independen menurut Pasal 8 ayat (1) huruf c dan Pasal 119 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun, KPU dalam menyusun pedoman teknis pemilu dan membuat peraturan harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

Selanjutnya untuk menjaga independensi institusional lembaga penyelenggara Pemilu¹⁷ dalam bentuk produk hukum yaitu Keputusan Komisi Pemilihan Umum sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang setara

dengan Peraturan Pemerintah, juga tidak bertanggung jawab kepada eksekutif maupun legislatif tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga dalam menentukan kebijakan dalam perencanaan dimana menyelenggarakan tahapan-tahapan kegiatan pemilihan dan juga dalam kebijakan anggaran dimana jaminan pembiayaan yang bersumber dari APBN dan APBD serta seluruh kebijakan dalam pelaksanaan yang harus menjunjung prinsip profesionalisme.

Independensi personal yaitu independensi penyelenggara pemilu tidak hanya timbul dan dikondisikan oleh independensi struktural atau independensi fungsional tetapi juga tergantung kepada independensi personal anggota penyelenggara. Bahkan dalam keadaan institusi dan fungsi penyelenggara pemilu tidak independen karena koptasi kekuasaan di luar lembaga pemilihan umum sebagaimana di era orde baru juga terakhir terletak pada independensi personal. Independensi personal bukan hasil rekayasa melainkan terletak pada seseorang yang memiliki kebersihan moral sedari awal sebelum dan selama menjadi anggota KPU yang memiliki

¹⁷ Titik Triwulan T, *Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu menurut UUD 1945*, Prestasi Pusaka, Jakarta, 2006, hal. 67.

integritas yang baik. Secara singkat independensi personal amat menentukan integritas dan kewibawaan institusi atau kewibawaan lembaga.

PENUTUP

Kemandirian lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia penting untuk mewujudkan pemilu yang demokratis tetapi dalam pelaksanaan belum sepenuhnya menunjukkan kemandirian, disebabkan secara institusional dan administratif masih dipengaruhi lembaga lain serta secara fungsional, komisioner kurang independen, belum imparial dan kurang profesional.

DAFTAR PUSTAKA

- Gaffar, Janedjri M. *Demokrasi Konstitusional, Praktek Ketaatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press (Konpress). Jakarta.
- Internasional IDEA, 2004. *Standar-standar internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta : Internasional IDEA.
- Kacung Marijan, 2011. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Kristiadi, J., 1997. *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta: CSIS.
- Konstitusi Press, 2012. *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta : Konpress.
- Liddle, William R., 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Terjemahan Nug Katjasungkana, Jakarta: LP3ES.
- Panwas Pemilu, 2014. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Panwas Pemilu*, Jakarta.
- Soekarno, 1963. *Di Bawah Bendera Revolusi, Jilid 1*, Jakarta: Cetakan Kedua, Panitia Penerbit di Bawah Bendera Revolusi.
- Syamsuddin Haris, 1996. *Pemilihan Umum dan Keniscayaan Demokratisasi Format Politik Orde Baru*, Jakarta : Yayasan Insan Politika, LIPI.
- Surbakti Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.

- Surbakti Ramlan dkk, 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan.
- Titik Triwulan T, 2006. *Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu menurut UUD 1945*, Prestasi Pusaka, Jakarta.
- Topo Santoso, dkk, 2007. *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Gramedia.
- Veri Junaidi dkk, 2015. *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Jakarta: Yayasan Perludem.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara, Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011.