

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal tersebut telah tertuang dalam penjelasan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi ” *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen)¹.

Ketentuan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengenai KPU sebagai lembaga mandiri yang berwenang dalam penyelenggaraan pemilu juga tertulis dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Namun sejak tahun 2010 makna dari Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 mengalami pergeseran makna mengenai lembaga yang berwenang dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum. Yakni sejak diajukannya permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Atas dasar pengujian tersebut

¹Jimly Asshiddiqie (I), *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.236-239.

Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menyebutkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu tidak hanya KPU saja. Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dikatakan dalam Pasal 1 ayat (5) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa penyelenggara pemilu adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu. Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mengalami perubahan kembali di tahun 2017, untuk menghadapi penyelenggaraan pemilu serentak di tahun 2019. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak diberlakukan lagi dan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berlaku sampai sekarang. Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 lembaga penyelenggara pemilu tidak berubah masih dalam KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu di Indonesia, hanya saja dalam Undang-Undang Pemilu terbaru tersebut kewenangan penyelenggara pemilu mengalami perubahan yang sangat signifikan. Dengan perubahan makna Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 tersebut berarti ada tiga lembaga independen dan mandiri yang berwenang dalam penyelenggara Pemilu, yakni KPU, Bawaslu dan DKPP.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri memiliki wewenang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 13 yang diantaranya;

- a. menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- b. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
- c. menetapkan Peserta Pemilu;
- d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- f. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
- g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- h. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
- i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
- j. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan;
- k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
- l. melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari apa yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 13 tidak ada yang salah. Namun apabila kita menelaah di dalam pasal lainnya yakni Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun

2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi dalam pasal tersebut “*Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat*”. Apabila kita melihat peraturan yang lebih tinggi dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yakni UUD NRI 1945 dalam Pasal 22E ayat (5) yang menjelaskan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Dari sini muncul pertentangan norma hukum. Kemandirian KPU dalam Konstitusi masih dipertanyakan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dimana dalam Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa dalam pembentukan Peraturan KPU dalam pelaksanaan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR. Kemudian apa yang tercantum dalam Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 masih dipertanyakan Konstitusionalitasnya. Kata wajib berkonsultasi dengan DPR dalam Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Undang-Undang Pemilu tersebut jelas tidak mencerminkan kemandirian yang disebut dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Sedangkan menurut Adolf Merki suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasarkan pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya².

² Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 41-42.

Dan saat ini KPU dapat dikatakan sebagai lembaga Negara yang masih diintervensi oleh lembaga lainnya dalam melaksanakan Pemilu. Proses intervensi ini dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam penyelenggaraan pemilu. Seperti yang kita ketahui bahwa banyak anggota DPR yang berasal dari partai. Hal tersebut membuat kekhawatiran bahwa bisa saja DPR mempengaruhi keputusan KPU dalam penetapan Peraturan KPU.

Dalam penelitian ini rumusan penelitian yaitu sejauh mana penegakan kemandirian KPU khususnya dalam penetapan Peraturan KPU menurut Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penelitian dalam penulisan hukum ini berjudul “Implikasi Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Terhadap Kemandirian Komisi Pemilihan Umum”.

1.2.Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum dari hasil Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan DPR terhadap keputusan KPU mengenai penyusunan dan penetapan Peraturan KPU sebelum dan sesudah keluarnya putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016?
2. Bagaimanakah konstitusionalitas Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap kemandirian KPU?

1.3. Tujuan

Untuk mengetahui Konstitusionalitas Pasal 75 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengenai kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan Pemilu.

1.4. Kegunaan

a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya pengembangan dalam pembangunan lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Hukum Tata Negara pada umumnya. Serta dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya.

b. Kegunaan Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat dijadikan sebagai referensi atau sumber acuan bagi para praktisi hukum dalam pengembangan hukum tata negara, khususnya pengembangan lembaga penyelenggara pemilihan umum yaitu Komisi Pemilihan Umum. Diharapkan dengan penelitian ini mampu mengevolusi dalam kenetralan Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan tugasnya khususnya dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU (PKPU) dan dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini untuk mempertahankan gagasan penelitian skripsi yang berjudul “Implikasi Pasal 75 ayat (4) Undang - Undang Nomor 7 Tahun

2017 tentang Pemilihan Umum Terhadap Kemandirian Komisi Pemilihan Umum”. Penelitian ini memfokuskan terhadap pembahasan mengenai kemandirian KPU dan hubungannya dengan DPR dalam menyusun atau membuat Peraturan KPU (PKPU) yang ditinjau dari Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Adanya penelitian sebelumnya, sangat berguna dalam membantu sumbangan pemikiran dalam penyusunan skripsi ini. Tabel 1 memperlihatkan mengenai orisinalitas penelitian di skripsi ini dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana dibawah ini.

Tabel 1 : Keaslian Penelitian Dan Korelasinya.

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Rahmat Setiawan Tonidaya, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2017	Model Tentang Kemandirian Komisi Pemilihan Umum Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota (Perspektif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)	Penulis lain memfokuskan bahasannya kepada kemandirian lembaga KPU ditinjau dari Undang – Undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Yang mempermasalahk an terhadap hasil Rapat Dengar Pendapat dalam undang – undang tersebut bersifat mengikat.	Adanya penelitan sebelumnya memberikan sumbangan pemikiran mengenai perubahan frasa pada kalimat “bersifat mengikat” terhadap salah satu dalam Undang – Undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Yang kemudian diubah menjadi “tidak mengikat” setelah keluarnya putusan MK.

2.	Andi Asti Sari, Universitas Hasanuddin Makassar ,2018	Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan	Penulis lain memfokuskan pembahsan mengenai kedudukan peraturan KPU ditinjau dari Hierarki Perundang – Undangan Indonesia	Penelitian ini berguna dalam penulisan skripsi ini untuk mengetahui kedudukan Peraturan KPU dalam Hierarki Peraturan Perundang – Undangan Indonesia
----	--	---	---	---

Sumber: Kreasi Penulis

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah – kaidah atau norma dalam hukum positif.³

1.6.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang – undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dapat melihat konsistensi antara regulasi satu dengan yang lainnya. Metode pendekatan perundang – undangan peneliti dapat melihat dasar filosofi atau dasar pemikiran mengapa peraturan tersebut dikeluarkan.⁴

³Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia, 2005), hlm. 295.

⁴Marzuki Peter Machmud, *Penelitian Hukum*, (Kencana, 2013), hlm. 136.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber bahan hukum primer dan sekunder.

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan yang bersifat otoritas (*autoritatif*, berupa:

- a. Undang – Undang Dasar NRI 1945 Pasal 22E ayat (5).
- b. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Pilkada).
- d. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- e. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan
- f. Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 Pengujian terhadap Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang – Undang terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- g. Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

B. Bahan Hukum Sekunder

Selain menggunakan bahan hukum primer, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder. Adapun bahan – bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen – dokumen resmi, yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka (*library research*) yang diperoleh dari buku – buku mengenai penegakan hukum, hukum tata Negara, hukum perundang – undangan, jurnal – jurnal hukum, komentar – komentar atas putusan pengadilan.⁵

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian normatif, bahan pustaka merupakan bahan hukum dasar dimana dalam penelitian ini penulis mengumpulkan bahan primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tersier yang merupakan data sekunder.⁶

1.6.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Bahan hukum yang telah terkumpul dikaji, sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh gambaran dan jawaban yang jelas dan tepat terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis kualitatif, yakni dengan cara mengumpulkan bahan hukum dan menghubungkannya dengan gejala yang ada.

⁵Marzuki Peter Machmud, *Op.cit.*, hlm. 181

⁶Soerdjono, Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo, 2007), hlm. 37

1.7.Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan disusun dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini penulis akan menggunakan tentang Latar Belakang permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Berisi mengenai teori – teori dan landasan konsep yaitu mengenai pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU), Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum dalam perundang – undangan yang berlaku, dan kaitan antara undang – undang yang satu dengan yang lain ditambah dengan implementasi putusan MK terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini berisi tentang hasil penelitian untuk membahas dan menjawab mengenai independensi lembaga negara KPU sebagai lembaga negara penyelenggara pemilu di Indonesia yang kaitannya dengan kewenangan KPU dalam membuat Peraturan KPU (PKPU).

Bab IV : Penutup

Merupakan penutup yang menguraikan secara singkat tentang kesimpulan akhir dari pembahasan dan jawaban atas rumusan

permasalahan, dan diakhiri dengan saran – saran yang didasarkan atas permasalahan yang diteliti.