

KEWENANGAN DPR DALAM SELEKSI KOMISIONER KPU

Oleh:
Lusy Liany
Fakultas Hukum Universitas YARSI, Jakarta
Email: lusy.liany@yarsi.ac.id

ABSTRAK

Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kehadiran KPU sendiri sangat penting dalam rangka menjaga proses demokratisasi di Indonesia. Sebagai komisi negara yang bersifat independen, KPU harus memiliki anggota komisioner yang kredibel dan terbebas dari kepentingan apapun terutama kepentingan partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun, hal ini diragukan karena DPR melalui undang-undang penyelenggara pemilu memiliki kewenangan memilih komisioner KPU. Paper ini menggambarkan bagaimana kewenangan DPR dalam seleksi komisioner KPU sehingga dapat ditarik suatu mekanisme seleksi yang ideal dan kompatibel dengan sistem pemerintahan Indonesia. Tulisan ini bersifat deskriptif, analitik, yang menggunakan pendekatan yuridis normatif dan doktrinal.

Kata Kunci: Kewenangan, Seleksi, Komisioner KPU.

ABSTRACT

General election is held by a national, permanent, and independent election commission the existence of the General Election Commission is highly important to maintain the democratic process in Indonesia. The Commission, an independent organ, should be organized by credible officers who are not biased to any political interest. On the other hand, There is a doubt that the House of Representative which is a political forum intervening the selection of the members. This article describes the legal authorities of the House and proposes an ideal mechanism relating to the selection of commissioners. It provides descriptive analysis which is approached from juridical-normative and theoretical perspectives.

Keywords: Authority, Selection, Commissioner Of The General Election Commission

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kehadiran lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) pasca perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh kehidupan politik kenegaraan yang sudah sangat kompleks. Sehingga, pemisahan kekuasaan negara (*Trias Politica*) yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sudah tidak memadai lagi.¹ Lembaga negara tambahan independen sendiri mempunyai tugas dan wewenang yang berkaitan dengan lembaga negara utama (*the main state.*)²

Tujuan dari kehadiran lembaga negara tambahan independen ialah dalam rangka menjaga proses demokratisasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Salah satu dari lembaga negara tambahan independen di Indonesia saat ini ialah KPU. Adanya KPU dalam struktur lembaga negara tambahan, karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis. Hal ini telah dibuktikan dengan pengalaman tujuh kali pemilu pada Orde Baru.

Karakteristik lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) sangat penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsi yang dimiliki dapat disalahgunakan pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh karena itu lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) merupakan lembaga yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pada saat yang sama, lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya.³

Komitmen bangsa Indonesia untuk membangun pemilu yang demokratis dapat dilihat pada Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2001 dengan memasukkan ketentuan tentang pemilu dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945,

¹ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2007), hal. 127.

² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 178.

³ Novendri M.Nggilu, *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*, (Yogyakarta: UII Press Jogjakarta, 2015), hal. 68

sebagaimana kemudian tercantum dalam BAB VIIB PEMILIHAN UMUM, Pasal 22E. Berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan dengan didasarkan pada asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil. Asas-asas tersebut merupakan bukti dilakukannya reformasi konstitusi (reformasi konstitusi merupakan bagian dari *law reform*) yang telah mengubah sistem ketatanegaraan di Indonesia secara mendasar.⁴

Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun termasuk kepentingan pemerintah.⁵

Penamaan KPU tidak disebut secara pasti dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.⁶ UUD 1945 tidak mengharuskan nama lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁷ Dalam pasal ini komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil yaitu “suatu komisi pemilihan umum.” Oleh karena itu, nama KPU merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945. Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam UU No. 15 Th 2011 perubahan UU No. 22 Th 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dimana

⁴ M.Laica Marzuki, *Dari timur ke Barat Memandu Hukum*, (Jakarta: Sejten dan Kepaniteraan MK, 2008), hal. 73.

⁵ Didik Supriyanto. *Op.Cit*, hal. 151.

⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 236-239.

⁷ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2006), hal. 237.

KPU dalam UU Penyelenggara Pemilu di defenisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu.⁸

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi komisi pemilihan KPU sebagai lembaga penunjang ialah diambil dari: “penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama) dan *auxiliary state organ* (lembaga penunjang atau lembaga bantu). KPU merupakan organ konstitusi yang masuk dalam *auxiliary state organ*”. Berdasarkan teori organ negara di atas, KPU merupakan *auxiliary state body*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*).⁹

KPU secara hierarki termasuk dalam kategori *auxiliary state organ* yang kedudukannya sejajar dengan Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman Indonesia dan Bank Sentral. Komisi pemilihan umum menunjang lembaga-lembaga negara utama sebagai penyelenggara pemilihan umum di negara Indonesia.¹⁰

KPU sendiri adalah lembaga negara independen yang memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur sari, yakni semi legislatif dan regulatif, semi administratif dan bahkan semi yudikatif. Maksudnya, lembaga ini tidak saja membuat peraturan yang berlaku di wilayah kerjanya, tetapi juga melaksanakan, mengawasi dan memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar peraturan. Karena itu, lembaga tersebut sering mendapat predikat sebagai *independent and self regulatory bodies*. Dalam bahasa Funk dan Semon, komisi independen tidak jarang memiliki kekuasaan *quasi legislative, executive power, and quasi judicial*.¹¹

Selama melaksanakan kegiatan pemilu, lembaga penyelenggara pemilu dituntut bertindak sedemikian rupa sehingga pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*). Berikut adalah

⁸ Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 81.

⁹ Ahmad Syarifuddin Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008), hal. 213.

¹⁰ Didik Supriyanto. *Op.Cit*, hal. 128.

¹¹ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada danTiada: ReformasiKetatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal. 266.

beberapa prinsip yang ditekankan IDEA atas lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil:¹²

a. Independen dan Ketidakperpihakan

Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik.

b. Efisiensi dan Keefektifan

Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa faktor, termasuk profesionalisme para staf, sumber daya, dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu, serta melatih orang-orang yang bertanggungjawab atas pelaksanaan teknis pemilu

c. Profesionalisme

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 yang Tidak Berpihak dan Cepat

Undang-undang membuat 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

Lembaga penyelenggara pemilu harus bersikap terbuka terhadap kelompok-kelompok tersebut, komunikasi dan kerja sama perlu dilakukan guna menambah bobot transparansi proses penyelenggaraan pemilu.

Salah satu dari sejumlah prinsip IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) diatas ialah prinsip independen dan ketidakperpihakan. Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara pemilu harus bekerja tanpa memihak kepada partai politik manapun atau praduga politik. Harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan pihak manapun karena akan memiliki dampak langsung yang tidak hanya terhadap

¹² *Ibid*, hlm. 45-46.

kredibilitas lembaga penyelenggara pemilu, tetapi juga terhadap proses dan hasil pemilu.¹³

Prinsip independen dan tidakberpihakan harus dimiliki KPU sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikianlah sejarah dan konstitusi telah memosisikan KPU sebagai lembaga negara independen yang bertugas sebagai penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, lembaga ini tidak hanya bertugas menjalankan pemilu, tetapi juga harus mengatur, menjadwalkan, merencanakan, menyiapkan, dan melakukan segala sesuatunya agar pemilu berhasil.

Permasalahan

Keberadaan KPU sebagai lembaga negara tambahan independen (*the auxiliary state agency*) dengan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu tentunya membutuhkan komisioner yang betul-betul independen dalam segala hal terutama terbebas dari kepentingan partai politik di DPR. Namun, hal ini dapat diragukan karena dalam proses seleksi komisioner KPU, DPR yang terdiri dari anggota partai politik yang tentunya memiliki kepentingan politik memiliki kewenangan memilih komisioner KPU sehingga muncul permasalahan adalah bagaimana kewenangan DPR dalam seleksi komisioner KPU?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan menitikberatkan ketentuan-ketentuan hukum normatif dengan sumber-sumber bahan hukum yang didapat dengan menggunakan *library research*, sumber-sumber hukum sekunder tersebut baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier bahan-bahan hukum tersebut akan dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif untuk mendapatkan mekanisme seleksi komisioner KPU yang ideal dan kompatibel dengan sistem pemerintahan Indonesia.

¹³ IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Jakarta: IDEA, 2002), hal. 45.

PEMBAHASAN

Setiap Negara dalam menjalankan pemerintahannya, memiliki sistem pelaksanaan yang berbeda-beda meskipun dengan nama yang sama seperti sistem presidensial atau sistem parlementer. Baik sistem presidensial maupun sistem parlementer, pada dasarnya berakar dari nilai yang sama yaitu “demokrasi”. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan mengandung nilai-nilai tertentu yang berbeda dengan sistem pemerintahan lain (otoriter, diktator, dan lain-lain).¹⁴

Sistem pemerintahan sendiri menyangkut bagaimana mengatur bekerjanya komponen-komponen utama dalam negara, terutama lembaga eksekutif dan legislatif. Dalam *trias politica*, dikenal adanya pemisahan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara, yaitu Presidensial, Parlementer, dan Referendum.¹⁵

- a. Di dalam sistem Presidensial dapat dicatat adanya prinsip-prinsip sebagai berikut :
 - 1) Kepala negara menjadi Kepala Pemerintahan
 - 2) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR), Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar.
 - 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden ,
 - 4) Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.
- b. Sistem Parlementer, menganut ciri-ciri sebagai berikut :
 - 1) Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena ia lebih bersifat symbol nasional (pemersatu bangsa).
 - 2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri,
 - 3) Kabinet bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh Parlemen melalui mosi, (karena itu) kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, hal. 149.

¹⁵ *Ibid*, hal. 151.

c. Sistem Referendum.

Dalam sistem ini, lembaga eksekutif merupakan bagian dari lembaga legislatif. Jadi Lembaga Eksekutif adalah badan pekerja dari lembaga legislatif yang dibentuk oleh lembaga legislatif sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap lembaga legislative dalam system ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.

Indonesia pasca amandemen UUD 1945 (1999-2002) menganut sistem pemerintahan presidensial dengan karakteristik :¹⁶

- a. Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- b. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggungjawab kepada presiden.
- c. Presiden tidak dapat membubarkan DPR.
- d. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
- e. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan badan peradilan dibawahnya.

Dengan adanya perubahan-perubahan pada sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen UUD 1945 pada dasarnya digunakan untuk memperbaiki sistem presidensial sebelumnya khususnya pada zaman Orde Baru. Untuk memenuhi tuntutan reformasi yang telah berhasil menumbangkan kekuasaan Orde Baru dan menyelesaikan krisis ketatanegaraan, pada tahun 1998 dilakukan Sidang Istimewa MPR 1998. Salah satu hasil Sidang Istimewa MPR adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 menetapkan ketentuan sebagai berikut:

- a. Panitia penyelenggara Pemilu adalah badan penyelenggara Pemilu yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah yang bertanggung jawab kepada Presiden.
- b. Penyelenggaraan Pemilu pada hari libur atau hari yang dinyatakan libur.

¹⁶ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hal 1 22.

- c. Pengawas Pemilu dilaksanakan oleh sebuah badan pengawas yang mandiri. Lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat dapat melakukan pemantauan.

Pada saat pemilu kedua di era reformasi Pemilu 2004 garis kebijakan pelaksanaan Pemilu 2004 terdapat dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Arah kebijakan di bidang politik menegaskan bahwa akan dikembangkan sistem dan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Penyelenggaraan Pemilu akan dilakukan secara lebih berkualitas dengan ditekankan penyelenggaraan Pemilu oleh badan penyelenggara yang independen dan non partisan. Hal ini berbeda dengan penyelenggara Pemilu 1999 yang dilakukan oleh KPU dengan anggota partisan dari perwakilan partai politik.¹⁷

Komitmen bangsa untuk membangun negara demokrasi menyebabkan Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2001 memasukkan ketentuan tentang pemilu dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana kemudian tercantum dalam BAB VIIB PEMILIHAN UMUM, Pasal 22E. Pasal yang mengatur pemilu ini terdiri dari enam ayat, yaitu:¹⁸

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 tersebut, konstitusi menegaskan tiga prinsip penyelenggaraan pemilu: *pertama*, asas pemilu adalah langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil); *kedua*, pemilu dilakukan lima tahun sekali untuk memilih anggota lembaga legislatif, presiden dan wakil

¹⁷ *Ibid*, hal. 129.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit*, hlm. 88,

presiden; *ketiga*, penyelenggara pemilu adalah suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Perkembangannya, ada beberapa prinsip sistem pemerintahan yang dianut setelah perubahan UUD 1945 diantaranya sistem *check and balances* yaitu sistem yang saling mengimbangi antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sistem ini memberikan pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara sesuai undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing dan hubungan-hubungan antarlembaga bersifat saling mengendalikan satu sama lain.¹⁹

Perubahan juga terjadi dengan adanya sejumlah lembaga negara tambahan independen disertai perubahan terhadap mekanisme pengisian jabatan masing-masing lembaga negara tersebut. Dengan perubahan ini membawa implikasi yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam hubungan lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya maupun bagi perkembangan negara demokrasi modern.

Sebagaimana disebutkan pada pembahasan sebelumnya salah satu lembaga negara tambahan independen tersebut ialah KPU. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur bahwa anggota KPU sebanyak 7 orang, KPU Provinsi sebanyak 5 orang dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang. Susunan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota. Dalam Pasal 11 UU Penyelenggara Pemilu disebutkan bahwa syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:²⁰

- a. warganegara Indonesia;
- b. pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- d. mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- e. memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hal. 292.

²⁰ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

- f. berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
- g. berdomisili di wilayah Republik Indonesia bagi anggota KPU dan di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, serta di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- h. mampu secara jasmani dan rohani;
- i. mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan dipemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
- j. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- k. bersedia bekerja penuh waktu;
- l. bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih; dan
- m. tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu.

Dari sekian persyaratan menjadi anggota KPU/KPUD, syarat yang penting untuk diperhatikan, diantaranya: *pertama*, mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon; *kedua*, bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih.

Kedua syarat diatas yang merupakan keputusan DPR dalam undang-undang penyelenggara pemilu tersebut memperbolehkan anggota parpol menjadi komisioner KPU setelah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik. Dalam artian bahwa anggota parpol yang ingin menjadi komisioner KPU cukup mengajukan surat pengunduran diri beberapa saat sebelum mendaftar. Aturan itu sangat longgar bila dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa anggota parpol yang ingin menjadi anggota komisioner dengan syarat lima tahun sebelumnya mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik.²¹

²¹ Didik Supriyanto, *Op.Cit*, Hal. 150

Ketentuan tersebut akan mempengaruhi independensi komisioner KPU yang seharusnya bebas dari kepentingan apapun terutama kepentingan partai politik. Yang harus juga diperhatikan KPU adalah penyelenggara pemilu yang pesertanya partai politik. Dengan adanya ketentuan diatas tidak dapat dipungkiri partai politik sebagai peserta pemilu merangkap menjadi penyelenggara pemilu. Sebaiknya anggota partai politik tidak masuk menjadi komisioner KPU untuk menjaga independensinya.

Selanjutnya, UU Penyelenggara Pemilu mengatur mekanisme perekrutan calon anggota KPU. Dalam Pasal 12 disebutkan bahwa Presiden membentuk keanggotaan tim seleksi yang berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. Tim seleksi bertugas membantu Presiden untuk menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada DPR. Tim seleksi terdiri atas unsur Pemerintah dan masyarakat.²²

Tim seleksi dalam melaksanakan tugasnya secara terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Tim seleksi juga dapat dibantu oleh atau berkoordinasi dengan lembaga yang memiliki kompetensi pada bidang yang diperlukan. Untuk memilih calon anggota KPU, tim seleksi melakukan serangkaian tahapan kegiatan adalah:²³

- a. mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU pada media massa cetak harian dan media massa elektronik nasional;
- b. menerima pendaftaran bakal calon anggota KPU;
- c. melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota KPU;
- d. mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota KPU;
- e. melakukan seleksi tertulis dengan materi utama pengetahuan mengenai Pemilu;
- f. melakukan tes kesehatan;
- g. melakukan serangkaian tes psikologi;
- h. mengumumkan nama daftar bakal calon anggota KPU yang lulus seleksi tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi untuk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat;
- i. melakukan wawancara dengan materi penyelenggaraan Pemilu dan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat;
- j. menetapkan 14 (empat belas) nama calon anggota KPU dalam rapat pleno; dan;

²² Pasal 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²³ Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

k. menyampaikan 14 (empat belas) nama calon anggota KPU kepada Presiden.

Tim seleksi melaporkan pelaksanaan setiap tahapan seleksi kepada DPR. Setelah tim seleksi menyampaikan 14 (empat belas) nama calon anggota KPU kepada Presiden. Presiden mengajukan 14 (empat belas) nama calon atau 2 (dua) kali jumlah anggota KPU kepada DPR. DPR memilih calon anggota KPU berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan. DPR menetapkan 7 (tujuh) calon anggota KPU peringkat teratas dari 14 (empat belas) calon anggota KPU terpilih yang diusulkan oleh Presiden.²⁴

Dalam hal tidak ada calon anggota KPU yang terpilih atau calon anggota KPU terpilih kurang dari 7 (tujuh) orang, DPR meminta Presiden untuk mengajukan kembali bakal calon anggota KPU sejumlah 2 (dua) kali nama calon anggota KPU yang dibutuhkan kepada DPR dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak surat penolakan dari DPR diterima oleh Presiden.²⁵

Penolakan terhadap bakal calon anggota KPU oleh DPR dapat dilakukan paling banyak 1 (satu) kali. Pengajuan kembali bakal calon anggota KPU oleh Presiden bukan berasal dari bakal calon yang telah diajukan sebelumnya. Pemilihan calon anggota KPU yang diajukan Presiden dilaksanakan berdasarkan mekanisme yang berlaku di DPR. DPR menyampaikan nama calon anggota KPU terpilih kepada Presiden. Pengesahan calon anggota KPU terpilih ditetapkan dengan Keputusan Presiden.²⁶

Pada dasarnya berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, DPR memiliki tiga fungsi pokok yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dengan adanya keterlibatan DPR dalam seleksi komisioner KPU pada dasarnya termasuk ke dalam fungsi pengawasan. Selain sebagian memang amanat Amandemen UUD 1945, keterlibatan DPR diperlukan untuk mencegah dominasi satu institusi dalam mengisi lembaga dan komisi negara seperti pada zaman Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto.

²⁴ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁵ Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁶ Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pada saat itu semua pejabat publik ditentukan secara sepihak oleh Soeharto. Itulah sebabnya Amandemen UUD 1945 merubah cara pengangkatan pejabat publik dengan mengurangi hak-hak prerogatif presiden. Presiden tidak lagi berwenang penuh untuk mengangkat pejabat publik, termasuk mengangkat panglima TNI dan Kapolri serta pejabat-pejabat lainnya, presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Namun, tidak hanya membatasi kuasa presiden, perubahan bergerak dengan memperkuat kuasa DPR.

Salah satunya terlihat dengan adanya kewenangan DPR memilih komisioner KPU melalui melalui *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan) yang terdapat dalam UU No. 15 Tahun 2011. Tidak dapat dihindarkan ada kepentingan partai politik (politik hukum atau *legal policy*) dalam setiap pembuatan UU oleh DPR tidak terkecuali dengan UU Penyelenggara Pemilu.

Dalam standar pemilihan umum (pemilu) demokratis menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundangan Pemilu tersebut.²⁷

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa desain sistem pemilu cenderung mengutamakan kepentingan elit politik yang notabene menjadi aktor dalam proses penyusunan Undang-Undang pemilu itu sendiri. Maka dari pada itu politik formal akan menjadi basis legitimasi kekuatan politik yang dominan dalam pengambilan setiap keputusan.²⁸ Senada dengan apa yang disebutkan oleh Jimly, hal inilah yang dapat masuk di KPU melalui mekanisme yang ditentukan UU penyelenggara pemilu dengan adanya ketentuan bahwa keputusan akhir dalam menentukan komisioner KPU terpilih berada di tangan DPR.

²⁷Guy S Goodwin-Gil dikutip dari Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2007), hal. III.

²⁸Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 1.

Dengan adanya kewenangan DPR memilih komisioner KPU melalui *fit and proper test* mengakibatkan independensi KPU sangat diragukan karena komisioner KPU dipilih oleh anggota DPR yang berasal dari partai politik, yang pasti punya tujuan tertentu dalam pemilu. Tidak seharusnya KPU sebagai penyelenggara pemilu dipilih oleh DPR yang berasal dari partai politik yang akan menjadi peserta dalam pemilu itu sendiri. Hal ini sudah bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyingkinkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat mandiri yang oleh UU penyelenggara pemilu disebut dengan KPU. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Dihubungkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Pemilihan komisioner KPU pada dasarnya masuk ke dalam kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan. Dimana eksekutif tidak berada dibawah pengawasan langsung parlemen sesuai dengan karakteristik sistem presidensial.

Namun, dengan adanya kewenangan DPR memilih komisioner KPU memperlihatkan kekuasaan parlemen begitu kuat (*legislative heavy*). Hal ini sudah termasuk ke dalam ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Dimana presiden dalam mengangkat pejabat publik harus melihat pertimbangan atau persetujuan DPR bahkan dalam seleksi komisioner KPU. Bahkan, DPR bukan hanya sekedar memberikan persetujuan tetapi yang memilih komisioner KPU itu sendiri hal ini sudah bertentangan dengan sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945.²⁹

Dalam mekanisme *check and balances* pemilihan komisioner KPU tidak terlepas dari intervensi politik baik oleh Presiden dan DPR. Saldi Isra mengatakan bahwa untuk membatasi intervensi tersebut kewenangan presiden sudah dikurangi dengan adanya tim seleksi yang diisi dengan unsur pemerintah, praktisi, akademisi dan tokoh masyarakat.³⁰ Tetapi, tidak halnya dengan kewenangan DPR yang masih memiliki kewenangan besar melalui undang-undang penyelenggara pemilu yang menyebutkan bahwa DPR memilih calon anggota KPU berdasarkan

²⁹ Saldi Isra, Meluruskan Kuasa DPR, Kompas, 4 Oktober 2013.

³⁰ *Ibid.*

hasil uji kelayakan dan kepatutan. Setelah sebelumnya ada juga uji kelayakan dan kepatutan oleh tim seleksi.

Senada dengan pendapat Saldi Isra, seharusnya ketika kekuasaan presiden sudah dikurangi hal seperti itu juga harus diterapkan di DPR dengan membatasi kewenangan DPR dengan hanya memiliki kewenangan memberikan konfirmasi atau persetujuan terhadap pilihan tim seleksi yang dipilih oleh presiden. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi kekuasaan yang lebih besar di DPR dan sesuai dengan semangat *check and balances* UUD 1945. Sehingga tidak terdapat sentralisasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemilu, sebagaimana adegium Lord Acton, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*” yaitu suatu kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut.

Jika dilihat di negara lain yang menganut sistem presidensial, kewenangan legislatif hanya memberikan persetujuan terhadap apa yang diusulkan eksekutif seperti Amerika Serikat ibunya Sistem Presidensial (*the mother of presidential system*), pejabat negara seperti Menteri memerlukan konfirmasi (persetujuan) senat berdasarkan Pasal 1 Ayat 2 Angka 2 Konstitusi Amerika Serikat.

Meski demikian, anggota senat dan senat paham betul bahwa kekuasaan mereka sangat terbatas, yaitu hanya sekedar memberikan konfirmasi (persetujuan). Dalam buku *The Senate's Role in Confirmation of Political Appointees*, Connor dan Rangel (2009) menyatakan bahwa tugas senat hanya memberikan konfirmasi. Sementara itu, seleksi dan nominasi dilakukan presiden. Perbedaan tegas kewenangan presiden dan senat dalam pengisian pejabat publik itu menjadi gambaran bagaimana bekerjanya mekanisme *checks and balances*.³¹

Menurut Bagir Manan, sistem konfirmasi badan perwakilan rakyat memiliki unsur positif, yaitu *Pertama*, terciptanya mekanisme *check* dari badan perwakilan rakyat (sebagai pelaksana kedaulatan rakyat) terhadap Pemerintah (Presiden). Dengan demikian, dapat dicegah kemungkinan terjadi *spoil system* dalam mengisi jabatan negara atau pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki publik dalam pemerintahan. *Kedua*, Presiden “dibantu” oleh badan perwakilan untuk mendapatkan orang yang

³¹ *Ibid.*

bermutu dan handal dalam ideology, kecakapan, integritas dan lain sebagainya. *Ketiga*, mereka yang hendak menjadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi tidak semata-mata “mengusahakan” dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan badan perwakilan.

Dengan demikian, sebagai orang yang akan disertai tanggung jawab memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan akan “dipaksa” berorientasi ke bawah, tidak hanya ke atas. Secara sosiologis seorang pemimpin akan tumbuh dari masyarakat, bukan sekedar diciptakan oleh pemimpin atau pemegang kekuasaan negara atau pemerintahan. Seseorang akan menjadi pejabat, bukan karena perkenan pemimpin, tetapi perkenaan yang dipimpin. *Keempat*, sistem konfirmasi ini menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui lembaga perwakilan) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggungjawab.³²

Selain unsur positif tersebut, Bagir Manan pun mengingatkan, adanya unsur negatif dari sistem konfirmasi tersebut, yaitu *pertama*, memberi peluang politik dagang sapi (*koehandel*) baik antara Presiden dan DPR maupun antara partai-partai di DPR. Politik dagang sapi ini, baik mengenai orangnya (subjek) maupun kekuatan politiknya. *Kedua*. Pengisian jabatan dapat berlarut-larut, menunggu konfirmasi DPR.³³

Berkaitan dengan penjelasan diatas, menurut penulis kewenangan DPR dalam pengangkatan pejabat negara dalam hal ini komisioner KPU perlu dikurangi dan dibatasi. Penulis menyarankan kewenangan DPR dalam seleksi komisioner hanya sebatas memberikan persetujuan atas hasil proses seleksi terhadap para calon yang diajukan oleh Presiden yang berasal dari seleksi oleh tim seleksi. Agar tercipta sistem *check and balances* dimana nantinya akan terdapat pembagian kewenangan secara adil dan jelas antara eksekutif dan legislatif dan yang paling penting hal ini dapat menjaga ke independensian KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

³² Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH. UII Press, Cet. Ke-3, 2005), hal. 74.

³³ *Ibid.*

KESIMPULAN

Indonesia perlu memperbaiki mekanisme seleksi komisioner lembaga negara independen secara keseluruhan, khususnya dalam hal ini komisioner KPU. Dalam hal KPU dapat dimulai dengan mengusulkan uji materil ke MK terkait UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang memberikan kewenangan kepada DPR memilikhomisioner KPU agar kewenangan yang dimiliki DPR dalam seleksi komisioner KPU dikurangi sebatas memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan atas calon komisioner KPU yang diusulkan Presiden. Hal ini dibutuhkan agar terciptanya sistem *check and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Asshidiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konpress, 2006.
- *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2013.
- Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas, 2008.
- IDEA. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: IDEA, 2002.
- M.Nggilu, Novendri. *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*. Yogyakarta: UII Press Jogjakarta, 2015.
- M. Gaffar, Janedjri. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-3, 2005.
- Marzuki, M.Laica. *Dari timur ke Barat Memandu Hukum*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008
- Natabaya, Ahmad Syarifuddin. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008.
- Supriyanto, Didik. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem, 2007.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.

2. Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

3. Artikel

- Isra, Saldi. Meluruskan Kuasa DPR. Kompas. 4 Oktober 2013.