

Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada

The Legality of Regional Election Commission in Organizing the Regional Head Election

Ansori

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. Candi II Karang Basuki Malang
E-mail: ansori.jamil27@gmail.com

Naskah diterima: 07/03/2017 revisi: 29/05/2017 disetujui: 06/06/2017

Abstrak

Penelitian ini membahas legalitas hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami legalisasi pengaturan kedudukan hukum KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, dengan teori lembaga negara, hierarki, kewenangan, keabsahan hukum, dan tujuan hukum. Hasil penelitian yang diperoleh adalah bahwa legalitas kedudukan hukum KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yaitu bahwa KPUD tidak dapat menyelenggarakan Pilkada karena KPUD bagian dari KPU yang bersifat hierarki, sedangkan KPU berwenang secara konstitusional menyelenggarakan Pemilu, sedangkan Pilkada bukan bagian dari Pemilu pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan KPUD bukan lembaga daerah yang diberikan tugas khusus oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pilkada, tugas menyelenggarakan Pilkada tersebut diberikan oleh undang-undang kepada KPU dan dilaksanakan oleh KPUD.

Kata kunci; *KPU, KPUD, Pemilu, Pilkada.*

Abstract

The study addressed the legality of Regional Election Commission (KPUD) to hold local elections after the decision of the Constitutional Court No. 97/PUU-XI/2013. It aims to give analysis and to better understand the law that provides legal status of KPUD for organizing the elections after the court decision. The type of research is a juridical-normative research by employing the theory of state organs, hierarchy, powers, legal validity, and legal objectives. The obtained results showed that based on its legal status in organizing regional head elections, after the judgment of the Court decision No. 97/PUU-XI/2013, KPUD cannot hold regional head elections due to its position as subordinate of KPU as a hierarchical organization. KPU has the constitutional power to hold elections while regional head elections are not parts of the Election after the decision of the Constitutional Court No. 97/PUU-XI/2013. KPUD is not a regional organ given a special duty by the law to hold a local election. The task of organizing the local election is given by law to KPU and implemented by KPUD.

Keywords: *Electoral Commission, Local Electoral Commission, Election, Local Election*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu perkembangan yang menarik dari sudut pandang ketatanegaraan diawali ketika negara ini mengalami pergantian kekuasaan dari masa orde baru ke masa reformasi pada 1999, pergantian tersebut dimulai dari turunnya Presiden Soeharto dari kursi kekuasaannya, kemudian diganti oleh Presiden B.J. Habibie untuk memimpin Negara Indonesia, masa pergantian tersebut dikenal dengan masa transisi, pada masa tersebut para petinggi di negara ini berusaha mewujudkan terobosan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen, selanjutnya disingkat UUD 1945) karena ingin menciptakan sebuah tatanan hukum yang ideal sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, dan karena tuntutan kebutuhan sistem ketatanegaraan yang lebih baik.

Hasil perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (setelah amandemen, selanjutnya disingkat UUD NRI Th 1945) tersebut diantaranya yaitu adanya perubahan dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Maka setelah perubahan, MPR tidak ditempatkan lagi oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga tertinggi Negara Indonesia, sehingga semua lembaga negara mempunyai

kederajatan kedudukan dalam struktur ketatanegaraan, namun UUD NRI Tahun 1945 memberikan tanggung jawab dengan saling mengawasi (*checks and balances*). Perubahan tersebut merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, karena konstitusi ditempatkan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga penyelenggara negara.¹ Maka, perubahan konstitusi/UUD NRI Tahun 1945 tersebut telah meniadakan konsep superioritas dalam suatu lembaga negara atas lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI).

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini awalnya dimuat dalam penjelasan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat “*absolutisme*” (kekuasaan yang tidak terbatas). Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan negara (tidak *absolute* dengan kekuasaan tidak terbatas).² Sejalan dengan adanya ketentuan dalam penjelasan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu) yang merdeka, artinya, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan Pemilu.³ Pemilu tersebut diselenggarakan oleh sebuah komisi yaitu Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU). Penyelenggaraan Pemilu yang diselenggarakan KPU tersebut merupakan cerminan dari negara demokrasi berkedaulatan rakyat, hal ini ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat”.⁴

Perkembangan-perkembangan ketatanegaraan tersebut berpengaruh terhadap struktur lembaga negara, termasuk bentuk, fungsi dan tugas lembaga-lembaga negara, maka berdirilah beberapa lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan “(*council*)”, komisi “(*commission*)”, komite “(*committee*)”, badan “(*board*)”, atau otorita “(*authority*)”.⁵ Hal ini menunjukkan bahwa konsekuensi

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h. V.

² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, h. 45.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu HTN*, Jakarta: Raja Grafindo Merdeka, 2013, h. 427.

⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

⁵ Jimly Asshiddiqie menyebut kecenderungan ini sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*). Lihat Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, h. vii-viii.

perubahan UUD 1945 tersebut memunculkan lembaga-lembaga baru yang tugas dan fungsinya diatur maupun disinggung oleh UUD NRI Tahun 1945.

Banyak istilah penyebutan jenis lembaga tersebut, seperti Hans Kelsen menggunakan istilah organ negara untuk menyebut lembaga negara.⁶ Selain dari itu terdapat juga istilah-istilah lain yang maknanya tidak keluar dari ketatanegaraan, di antaranya adalah "*state auxiliary institutions*", "*state auxiliary organs*", apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia mempunyai arti institusi atau organ negara penunjang.⁷ Di Indonesia, istilah yang digunakan oleh sarjana Hukum Tata Negara (HTN) Indonesia cukup bervariasi, di antaranya mereka menggunakan istilah lembaga negara bantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara independen dan komisi negara independen. Perbedaan dalam penggunaan istilah lembaga negara tersebut perlu diapresiasi sebagai bentuk komitmen dan konsistensi, dengan cara menempatkannya sebagai bentuk penghargaan pemikiran.⁸

Terlepas dari persepsi istilah lembaga tersebut, tulisan ini lebih condong pada istilah "komisi negara independen" ("*independent regulatory agencies*") karena KPU menggunakan istilah tersebut dan dianggap lebih sesuai, serta setuju dengan apa yang diungkapkan oleh William F. Fox, Jr. bahwa komisi negara dapat dikatakan bersifat "*independen*" apabila suatu komisi ditentukan dan disebut secara tegas di dalam undang-undang.⁹

Secara umum, KPU sebagai lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang tidak dapat disamakan kedudukannya dengan lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan, disebut dan diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.¹⁰ Kedudukan KPU hanya dianggap sederajat dengan lembaga yang dibentuk oleh undang-undang. Tetapi, UUD NRI Th 1945 menjamin keberadaannya karena kewenangan dari lembaga penyelenggara Pemilu disebut dengan tegas dalam Pasal 22E.¹¹ yaitu bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota

⁶ Yuddin Chandra Nan Arif, *Komisi Pemilihan Umum sebagai Komisi Negara Independen (independent regulatory agencies)*, diunduh pada <http://republikcna.weebly.com/> pada 15 februari 2016.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, Op.Cit., h. VIII.

⁸ Yuddin Chandra Nan Arif, *Op.Cit.*, hlm. 1

⁹ Titik Triwulan T. dan H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003, h. 118.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, Op. Cit., h. 233.

¹¹ Jimly Asshiddiqie juga menyebutkan bahwa "lembaga Negara tersebut merupakan contoh lembaga negara yang dikategorikan penting secara konstitusional "*constitutional importance*", terlepas dari apakah ia diatur eksplisit atau tidak dalam UUD." Selain dari pada itu, apabila lembaga penyelenggara pemilu tersebut tidak bersifat "nasional, tetap, dan mandiri", maka lembaga tersebut bukanlah lembaga yang dimaksud oleh UUD 1945. Atau apabila, disamping lembaga penyelenggara pemilu yang memenuhi syarat-syarat konstitusi itu diadakan lagi lembaga lain yang bersifat tandingan, hanya karena para politisi yang mengendalikan proses pembentukan undang-undang (misalnya) tidak menyukai independensi lembaga penyelenggara yang sudah ada, maka kedudukan konstitusional lembaga penyelenggara pemilu itu jelas dilindungi oleh UUD 1945". Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie., *ibid*.

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹²

KPU merupakan sebuah nama lembaga penyelenggara Pemilu yang diberikan oleh undang-undang, hal ini diatur dalam undang-undang tentang Pemilu. Dalam Pasal 22E UUD NRI Th 1945, nama lembaga penyelenggara Pemilu tersebut tidak diharuskan diberi nama KPU, karena dalam rumusan Pasal 22E UUD NRI Th 1945, bacaan KPU ditulis dengan huruf kecil.¹³ Maka dari itu, undang-undang dapat saja memberi nama lain selain nama KPU kepada lembaga penyelenggara Pemilu, misalnya, dengan nama/sebutan Badan Pemilihan Umum (BPU) atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah (KPP & KPD), dan sebagainya. Namun, karena alasan sebelum perubahan UUD 1945, lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri sudah dikenal dengan nama/sebutan KPU, maka, dengan dasar latar belakang tentang nama lembaga penyelenggara tersebut, undang-undang tentang Pemilu tetap mengatur dan mempertahankan dengan nama/sebutan KPU. Oleh karena itu, lembaga penyelenggara Pemilu yang ada sekarang diberikan nama/sebutan KPU sebagai komisi yang mempunyai sifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁴

Keberadaan KPU yang terbentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tentu yang tidak kalah pentingnya adalah pendistribusian menyangkut fungsi, tugas dan wewenang serta tanggung jawab, mengingat KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri itu jelas tidak akan mampu menangani seluruh wilayah Indonesia yang cukup luas dengan daerah kepulauan, tanpa dibantu oleh komisi pemilihan provinsi, kabupaten/kota (selanjutnya disingkat KPUD).

Keberadaan KPUD berdasarkan Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat UU Pemilu) adalah KPUD sebagai penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. pengertian penyelenggaraan Pemilu di sini adalah Pemilu legislatif yaitu pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemilu eksekutif yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Gubernur, Bupati dan wali/kota (selanjutnya disingkat Pemilukada), namun setelah terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi (disingkat

¹² Pasal 22E ayat (2) dan (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ Artinya, bahwa komisi pemilihan umum yang disebutkan dalam Pasal 22E itu bukanlah nama penyelenggara pemilihan umum, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu.

¹⁴ *Ibid.*, h. 234. Lihat juga ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Lihat juga R. Nazriyah "Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)" *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011, h. 111.

MK) Nomor 97/PUU-XI/2013 memberikan warna baru bahwa Pemilukada bukan bagian dari Pemilu, seperti yang disebutkan oleh hakim konstitusi dari Mahkamah Konstitusi Patrialis Akbar menjelaskan putusan MK pada tahun 2013 tersebut diambil berdasarkan Pasal 22E UUD NRI Th 1945. Isinya menyebutkan Pemilu merupakan pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Sedangkan Pemilukada tidak termasuk dalam Pasal tersebut.¹⁵

Pada awalnya, frase Pemilu di sini merujuk kepada Pemilu yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun yaitu, Pemilu DPR, DPRD, DPD dan Presiden/Wakil Presiden. Namun, sejak 2008, MK sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil Pemilu mendapat tugas baru yaitu mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada)¹⁶ melalui undang-undang Pemda. Dalam undang-undang Pemda ini penanganan sengketa hasil Pilkada dialihkan dari Mahkamah Agung (MA) ke MK. Pengalihan tersebut diawali dengan putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait dengan Pilkada.

Dalam putusan MK¹⁷ tersebut, MK berpendapat bahwa rezim pemilihan kepala daerah langsung (Pilkadal) walaupun secara formal ditentukan oleh pembentuk undang-undang bukan merupakan rezim Pemilu tetapi secara substantif adalah Pemilu, sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu, sebenarnya MK memasukkan Pilkada ke dalam definisi Pemilu atau tidak merupakan pemilihan politik pembentuk undang-undang, dua-duanya konstitusional, putusan ini mempengaruhi pembentuk undang-undang yang selanjutnya melakukan pergeseran Pilkada menjadi bagian dari Pemilu. Dalam perkembangannya pembentuk undang-undang memasukkan Pilkada pada rezim Pemilu.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007¹⁸ secara tegas dinyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bagian dari Pemilu. Perubahan tersebut dilanjutkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.¹⁹ Pada Pasal 236C undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan amanah pengalihan wewenang dari MA ke MK untuk memutus sengketa hasil Pilkada, dalam waktu 18 bulan sejak diberlakukannya undang-undang ini. Pengalihan wewenang secara resmi dilakukan oleh Ketua MA dan Ketua MK pada tanggal 29 Oktober 2008. Pada

¹⁵ Lihat <http://www.gresnews.com/berita/politik/230281-sejumlah-pasal-uu-pilkada-bertentangan-putusan-mk/> , diunduh 28 Januari 2015.

¹⁶ Hal ini diatur di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Nomor 072-073/PUU-II/2004.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

saat itulah wewenang memutus perselisihan hasil Pemilukada menjadi bagian dari wewenang MK.

Namun beberapa waktu kemudian pada tahun 2014, dalam putusan *judicial review* MK menggunakan tafsir yang benar-benar baru, yaitu tafsir dengan menggali maksud pembentuk UUD NRI Th 1945 (*original intent*) untuk memberikan putusan. MK menganggap Pemilu adalah sebatas Pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Pemilu juga dilaksanakan secara luber dan jurdil setiap lima tahun sekali. Dengan demikian, Pemilukada, tidak termasuk ruang lingkup Pemilu menurut Pasal 22E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan putusan perkara yang teregistrasi dengan No. 97/PUU-XI/2013 ini, MK menyatakan bahwa kewenangan mengadili sebagaimana diatur dalam Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 inkonstitusional, artinya bahwa kewenangan mengadili perselisihan hasil Pemilu kepala daerah bukan kewenangan MK, MK hanya mengadili perselisihan hasil pemilu yang dimaksud oleh Pasal 22E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, karena belum adanya undang-undang yang memberikan kewenangan kepada suatu lembaga untuk menangani perkara tersebut, MK dalam putusannya menyatakan MK berwenang mengadili perkara perselisihan hasil Pemilukada selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai kewenangan tersebut.

Hal ini dilanjutkan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015,²⁰ menjelaskan dan mengatur bahwa kewenangan penyelesaian hasil Pemilukada yang menjadi kewenangan MK dialihkan atau diamanatkan kembali ke MA dengan proses di peradilan baru yaitu badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pemilihan, maka dengan kembalinya wewenang tersebut istilah Pemilukada berubah menjadi pemilihan.

Sebutan Pemilu pada tingkatan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota sudah tidak dipakai lagi, mengingat pemilihan kepala daerah bukan bagian dari Pemilu, maka dalam Pasal 1 ayat (1) undang-undang No. 8 Tahun 2015 menyebutnya dengan pemilihan.²¹ Tugas penyelenggaraan pemilihan ini diberikan pada KPUD, meskipun KPUD tidak dapat berwenang menyelenggarakan pemilihan, karena KPUD merupakan lembaga penyelenggara pada rezim Pemilu sedangkan pemilihan

²⁰ Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.

²¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

bukan bagian dari rezim Pemilu, tapi kemungkinan besar tugas tersebut merupakan tugas tambahan yang diberikan oleh undang-undang.

Selanjutnya, ketika melihat bahwa KPUD menyelenggarakan pemilihan, tentunya akan berakibat hukum pada kelembagaannya, mengingat KPUD bagian dari KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat hierarki,²² maka seharusnya tugas KPU tidak keluar dari Pemilu karena beberapa pendapat menyebutkan bahwa makna hierarki adalah susunan baik vertikal maupun horizontal yang berkelanjutan. Seperti yang disebutkan oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa secara hierarki ini seperti wujud piramida,²³ yaitu ada yang paling mendasar sebagai acuan untuk dikembangkan namun perkembangannya tidak keluar dari acuan dasar.²⁴

Makna hierarki pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu di sini masih multi tafsir (kabur), apakah lembaga yang di bawahnya harus sesuai dengan lembaga di atasnya. Seperti KPUD harus sesuai dengan KPU baik tugas dan fungsinya, atau status KPUD hanya sebatas lembaga yang diberikan tugas khusus oleh undang-undang artinya KPUD menjadi lembaga khusus dalam penyelenggaraan pemilihan tingkat daerah, namun tidak ada pertanggungjawaban kepada KPU dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, mengingat pemilihan kepala daerah bukan tugas dari KPU.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka isu hukum yang akan diungkapkan adalah bagaimana legalitas pengaturan kedudukan KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada pasca putusan MK No. 97/PUU-XI/2013?

C. Metode Penelitian

Untuk menjawab isu hukum tersebut digunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*),²⁵ pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).²⁶

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada Pasal 5 ayat (1) bahwa KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota bersifat hierarki.

²³ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum," Jakarta: Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h. 171.

²⁴ Di dalam hierarki peraturan-perundangan bahwa norma dasar menjadi acuan dasar dalam aturan selanjutnya, namun harus tidak bertentangan dengan aturan yang di atasnya.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, h. 95.

²⁶ *Ibid.*, h.166.

PEMBAHASAN

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai Penataan Kelembagaan KPU

Setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen menghasilkan perubahan-perubahan substansial bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara, diantaranya adanya pengaturan lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggara pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi Pemilu.²⁷ Maka undang-undang melanjutkan amanah UUD NRI Tahun 1945 dengan aturan bahwa penyelenggara Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

KPU merupakan sebuah nama lembaga penyelenggara Pemilu yang diberikan oleh undang-undang, hal ini diatur dalam undang-undang tentang Pemilu. Dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, nama lembaga penyelenggara Pemilu tersebut tidak diharuskan diberi nama KPU, karena dalam rumusan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, bacaan KPU ditulis dengan huruf kecil. Maka dari itu, undang-undang dapat saja memberi nama lain selain nama KPU kepada lembaga penyelenggara Pemilu, misalnya, dengan nama/sebutan Badan Pemilihan Umum (BPU) atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah (KPP & KPD), dan sebagainya. Namun, karena alasan sebelum perubahan UUD 1945, lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri sudah dikenal dengan nama/sebutan KPU, maka, dengan dasar latar belakang tentang nama lembaga penyelenggara tersebut, undang-undang tentang Pemilu tetap mengatur dan mempertahankan dengan nama/sebutan KPU. Oleh karena itulah, lembaga penyelenggara Pemilu yang ada sekarang diberikan nama/sebutan KPU sebagai komisi yang mempunyai sifat nasional, tetap, dan mandiri.²⁸

KPU sebagai penyelenggara Pemilu, meskipun nama lembaganya tidak disebutkan secara jelas oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berpengaruh pada berjalannya sistem Pemilu. Karena KPU merupakan lembaga bantu negara yang independen untuk menyelenggarakan Pemilu, Independensi tidak sekedar bermakna “merdeka, bebas, imparial, atau tidak memihak” dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apapun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi. Independensi bermakna pula sebagai kekuatan/*power*, paradigma,

²⁷ Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

²⁸ Jazim Hamidi, dkk, *Konstitualisme Konstitusi*, Malang, in-trans publishing, 2010, h. 234, lihat juga ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

etika, dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, sekarang dan akan datang.²⁹

Independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen meliputi tiga hal, yaitu: independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal. Independensi institusional atau struktural adalah bahwa KPU bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi subordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun.

Independensi fungsional dimaksudkan bahwa KPU tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan Pemilu, dan independensi fungsional adalah bahwa seseorang yang menjadi anggota KPU adalah personal yang imparial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.³⁰

Independensi fungsional dapat ditemukan dalam Pasal 25 UU No. 22 Tahun 2007 yang memberi kewenangan kelembagaan menetapkan rencana, organisasi dan tata kerja Pemilu, mengendalikan Pemilu, menetapkan peserta Pemilu, menetapkan daerah pemilihan, menetapkan waktu, menetapkan hasil Pemilu, dan melaksanakan kewenangan lain yang diatur undang-undang. Namun, setelah adanya UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali/kota, independensi fungsional KPU dikurangi dengan cara pihak pemerintah dan DPR ikut serta dalam keputusan menyelenggarakan Pilkada, hal ini sangat jelas disebutkan dalam Pasal 9 huruf a, yang berbunyi bahwa, “menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah”.

Hal ini sangat perlu dikaji, apa yang disebut dengan berkonsultasi karena hal itu akan menjadikan ketidak mendirian KPU dalam menjalankan Pilkada, dan sangat perlu ditindaklanjuti ke ranah *judicial review* yaitu diajukan gugatan permohonan kepada MK untuk menafsirkan pasal tersebut, khususnya kata berkonsultasi, karena bisa saja orang menganggap berkonsultasi sama halnya dengan mendekati, meminta saran, dan meminta nasihat. Artinya ketika masyarakat menafsirkan hal seperti itu, maka KPU memang betul tidak mandiri. Sedangkan UUD NRI Th 1945 menyatakan bahwa lembaga KPU harus bersifat mandiri, baik mandiri secara kelembagaan, fungsional maupun personal.

²⁹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, Cetakan Pertama, 2010, h. 144. Lihat juga Suparman Marzuki, “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis”, dalam *Jurnal Hukum*, No. 3 Vol. 15 Juli 2008, h. 399. Lihat juga R. Nazriyah “Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)” *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus VOL. 18 Oktober 2011, h. 111.

³⁰ R. Nazriyah, *ibid.* h. 119.

Sementara independensi personal tersurat jelas dalam syarat-syarat menjadi anggota KPU yang diatur dalam Pasal 18, antara lain misalnya: mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil. Mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan; tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.³¹

Maka dari itu, sangat penting kemandirian KPU dalam menyelenggarakan Pemilu maupun pilkada, karena hal itu menjadi sebuah kekuatan dalam menyelenggarakan Pemilu maupun Pilkada, serta menjadikan KPU sebuah lembaga Pemilu yang diakui karena telah menjalankan kewenangan dan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu yang tidak tergantung kepada lembaga lain.

Legalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Wali/kota

Hal yang paling mendasar dari perubahan pengaturan kedudukan KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada yaitu dalam penyelenggaraan yang bersifat umum ke khusus seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) dan (8) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disingkat KPU Provinsi, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di provinsi. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota.

Aturan tersebut diganti dengan Pasal 1 ayat (8) dan (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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. Pasal 1 ayat (8) berbunyi, "KPU Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini." Ayat (9) berbunyi, "KPU Kabupaten/Kota adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas

³¹ R. Nazriyah, *ibid.*, h. 119.

menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.”

Perubahan tersebut karena akibat hukum dari putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945.

Mengapa demikian? Karena MK menganggap pemilu adalah *pertama*, pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. *Kedua*, Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. *Ketiga*, peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. *Keempat*, pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hal ini persis seperti dalam ketentuan BAB VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E UUD NRI Th 1945.

Sementara ketentuan tentang pilkada dalam UUD NRI Th 1945, termaktub dalam bab yang berbeda. Yaitu BAB IV tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Artinya konstitusi sendiri tidak memasukkan pilkada ke dalam bab yang mengatur tentang pemilu. Dengan demikian, maka pilkada tidak tergolong dalam rezim Pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Th 1945 tidak memasukkan frasa kepala daerah dalam BAB Pemilihan Umum. “Pemilihan kepala daerah ini tidak termasuk dalam pemilu. Sebagai konsekuensinya, maka KPU yang kewenangannya diatur di dalam Pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kemudian akan muncul pertanyaan, bagaimana kedudukan KPUD dalam konteks hukum kelembagaan daerah? Apakah KPUD merupakan lembaga vertikal KPU pusat yang ada di daerah? Apakah KPUD dapat diberikan tugas tambahan oleh undang-undang mengingat KPUD merupakan bagian dari KPU. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tidak terdapat dasar hukum yang jelas dan lengkap, penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2011 hanya menyebutkan bahwa KPU berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia, di Ibukota Provinsi dan

Ibukota Kabupaten/Kota dan susunan KPU bersifat hierarki yakni KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota dengan mempunyai sifat nasional, tetap dan mandiri.

Dengan memahami ketentuan pasal-pasal tersebut, maka kedudukan KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/kota tidak dapat dicarikan konfigurasi dalam konteks kelembagaan di daerah mengingat KPU yang bersifat nasional, sedangkan keberadaan KPU Provinsi dan Kabupaten/kota merupakan kepanjangan tangan dari KPU dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemilu, sehingga secara jelas dapat dikatakan bahwa KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan yang bernama KPU, dengan demikian kedudukan KPU tidak dapat dicarikan padanannya dalam konteks dan struktur kelembagaan di daerah, seperti pemerintah provinsi, gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan DPRD Kabupaten/kota.

Untuk masalah tugas tambahan Pilkada yang diberikan undang-undang kepada KPUD sepertinya kurang tepat, karena selain KPUD merupakan bagian KPU yang bersifat hierarkis, juga melihat bahwa KPUD merupakan lembaga yang melaksanakan wewenang dari KPU, artinya bahwa yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilu adalah KPU, selanjutnya dalam pelaksanaan Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang keberadaannya di wilayah Indonesia, dan dibantu oleh KPUD di wilayah Provinsi dan Kabupaten/kota.

Begitu pula dengan Pilkada, bahwa yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan pilkada adalah KPU yang dilaksanakan oleh KPUD di tingkat/wilayah Provinsi dan Kabupaten/kota, artinya bahwa tugas menyelenggarakan pilkada diberikan kepada KPU, sedangkan KPU Provinsi dan Kabupaten/kota hanya sebagai pelaksana dari tugas yang diberikan kepada KPU, karena jelas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7), (8) dan (9) Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Sedangkan KPU Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Dan KPU Kabupaten/Kota adalah lembaga penyelenggara pemilihan

umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Selain itu, untuk mengkaji kedudukan KPUD bisa dikaji dengan teori lembaga Negara bahwa KPUD sebagai penyelenggara pilkada dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta wewenang membantu KPU sebagai lembaga Negara yang diberikan kewenangan serta tanggung jawab sebagai penyelenggara pemilu secara nasional. Maka sejatinya keberadaan KPUD bukan lembaga daerah, seperti pemerintah daerah, DPRD dan lembaga lain yang sifat kedudukannya ada di daerah. Sekalipun dalam menyelenggarakan kegiatannya dibiayai oleh APBN dan APBD.

Selanjutnya akan muncul pertanyaan, bagaimana status hubungan KPUD yang diberikan tugas tambahan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pilkada dengan KPU pusat. Dalam pasal 1 ayat (5) UU No. 15 Tahun 2011 bahwa KPU, KPU Provinsi dan kabupaten/kota merupakan lembaga penyelenggara Pemilihan Umum. Hal ini dipertegas lagi dalam pasal 3, 4 dan 5 bahwa wilayah kerja KPU diseluruh indonesia dan susunannya terdiri dari KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/kota yang bersifat hierarki. Selanjutnya melihat UU No. 8 Tahun 2015, di sana diatur bahwa penyelenggaraan pilkada menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/kota, hal ini diatur dalam pasal 8, selanjutnya diatur pula dalam pasal 10 bahwa KPU memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pilkada oleh KPUD.

Dari beberapa pasal tersebut dapat dikaji bahwa, *pertama*, KPUD merupakan bagian dari KPU yang tidak terpisahkan, *Kedua*. Sebenarnya dalam penyelenggaraan pilkada bukan hanya ditangguhkan pada KPUD saja tapi juga ditangguhkan pada KPU. Artinya bahwa KPUD tidak dibiarkan berjalan sendiri dalam penyelenggaraan pilkada oleh KPU, sekalipun KPUD sendiri berhak untuk menentukan proses awal berjalannya pilkada sampai proses akhir penetapan hasil pilkada. Hal itu memberikan pemahaman bahwa hubungan KPUD dengan KPU tidak terpisah dalam hal penyelenggaraan pilkada.

Dalam PKPU No Tahun 2015 tentang tata kerja Komisi Pemilihan Umum memang tidak spesifik mengatur hubungan hukum antara KPU dan KPUD dalam penyelenggaraan pilkada, namun didalamnya tampak bahwa lembaga tersebut bersifat hierarki, karenanya dalam hal mengambil keputusan terjadi masalah-masalah yang berhubungan dengan proses hasil dan hasil penyelenggaraan

pilkada yang tidak dapat diselesaikan oleh KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/kota, disampaikan kepada KPU, hanya saja prosedurnya berjenjang.³² Jika yang mengalami masalah KPU Provinsi langsung menyampaikan kepada KPU untuk mendapatkan proses penyelesaiannya, begitu pula apabila yang mengalami masalah KPU kabupaten/kota maka disampaikan kepada KPU melalui KPU Provinsi untuk mendapatkan proses.

Oleh karena itu, kedudukan KPUD berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 masih menjadikan KPUD sebagai penyelenggara pemilihan, Karena tidak ada aturan yang lebih lanjut yang mengatur tentang penyelenggara pemilihan, namun sangat perlu untuk diatur lebih lanjut kelembagaan negara yang menyelenggarakan pemilihan agar tidak ada kerancuan kewenangan dalam menyelenggarakan pemilihan.

Legalitas Kedudukan Hukum KPUD dalam Menyelenggarakan Pemilihan Daerah di dalam Bingkai NRI

a. Legalitas Kedudukan Hukum KPUD Menurut Teori Keabsahan Hukum

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa keabsahan secara luas *pertama* keadaan yang sesuai dengan hukum yang berlaku atau *kedua*. penerimaan secara umum atau pengakuan sosial, misalnya penerimaan atas seseorang, kelompok atau perilaku yang dianggap sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Lebih lanjut beliau berpendapat bahwa keabsahan terkait dengan kedudukan seseorang atau kelompok penguasa yang diterima baik oleh pemerintah dan masyarakat karena sesuai dengan asas dan prosedur yang berlaku dan yang dianggap wajar,³³

Miriam Budiardjo melanjutkan bahwa keabsahan merupakan bagian dari sistem yang berkaitan dengan kepuasan pemerintah dan masyarakat, oleh sebab itu diharapkan adanya keabsahan yang telah diberikan oleh pemerintah dan masyarakat tidak selewengkan dan pemerintah tidak sewenang-wenang dalam bertindak, karena apabila hal itu terjadi maka keabsahan akan terkikis.³⁴

Pendapat Miriam budiardjo tersebut didukung oleh David Easton³⁵ bahwa kewajaran yang dimaksud disini adalah persepsi pemerintah dan masyarakat dalam memandang bahwa wewenang yang diberikan kepada

³² Pasal 3 ayat (6) PKPU

³³ Miriam Budiardjo., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2012, h. 64.

³⁴ *Ibid.*, h. 65.

³⁵ *Ibid.*

lembaga itu sesuai asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dan sah.

Dari dua pendapat tersebut dipertegas lagi oleh David Dyzenhaus³⁶ yang dikeluarkan oleh Carl Schmitt bahwa selain diterima oleh masyarakat secara luas (secara politik) juga diterima oleh Negara (diatur dalam undang-undang) untuk memperkuat ke sahannya legalitas tersebut. *“There is a link between legality and legitimacy such that the legitimate, and Legitimacy can strengthen legality”*.³⁷

Dalam bukunya David Dyzenhaus yang berjudul *“legality and legitimacy”*, bahwa ia meneliti dari beberapa pendapat ahli hukum dan politik yaitu Hans Kelsen, Carl Schmitt dan Herman Heller. Bahwa *“There is a link between legality and legitimacy”*.³⁸ Artinya ada hubungan antara *legality* dengan *legitimacy*, maksud dari *legality* dalam buku tersebut yaitu sebuah hukum seperti undang-undang atau aturan lainnya yang dikeluarkan oleh badan yang berwenang, sedangkan *legitimacy* adalah bahan pendukung sahnya sebuah hukum tersebut seperti proses pembuatan hukum, yang dikenal dengan politik hukum, aspek *social of law* yaitu nilai-nilai, norma dan hukum yang sudah diatur oleh masyarakat namun tidak ditetapkan dalam undang-undang, dan bahan hukum lainnya yang dapat memberikan kekuatan atas sahnya sebuah hukum.³⁹

Lebih lanjut Carl Schmitt berpendapat *“Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.”* Maksudnya adalah legitimasi merupakan persepsi umum atau asumsi bahwa tindakan entitas yang diinginkan sudah tepat, atau sesuai dengan beberapa sistem sosial yang dibangun seperti norma, nilai-nilai, keyakinan, dan definisi.⁴⁰

Pendapat di atas, kaitannya dengan KPU adalah bahwa KPU merupakan lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk

³⁶ David Dyzenhaus, *Legality and legitimacy*, New York, Oxford University Press, 1999, h. 1.

³⁷ Artinya bahwa ada hubungan antara *legality* dengan *legitimacy* sehingga menjadikan sahnya sebuah hukum, dan legitimasi tersebut akan memperkuat legalitas.

³⁸ Lebih jelasnya dalam buku tersebut disebutkan bahwa *one of those position is the pure theory of law articulated by hans kelsen, the leading figure in the continental tradition of legal positivism. a second is the commonitarian existentialism of carl schmitt, who asserts that there is a link between legality and legitimacy such that the legitimate will always assert itself over the legal. his is a highly political conception of law in which law and morality are the products of a battle for political supremacy between hostile groups. the third position is that put forward by hermanheller. it also establisher a link between legality and legitimacy. butheller, unlike schmitt argues for a political and ethical conception of law such that law provides a genuine constraint on political power*, h. 2.

³⁹ *Ibid.*, h. 2. Lihat juga dalam h. 163 dan h. 181.

⁴⁰ *Ibid.*, h. 163.

menyelenggarakan Pemilu, keabsahan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu ketika undang-undang mengatur, dengan dasar pasal 22E UUD NRI Th 1945, yang menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum.

Begitu pula dengan penyelenggaraan Pilkada yang ditugaskan kepada KPU untuk menyelenggarakannya, hal itu diatur oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, bahwa “KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”.⁴¹ Diaturinya lembaga KPU tersebut, menjadikan kesahan untuk menyelenggarakan pilkada, sahnya KPU tersebut juga karena ada *legitimacy* yang memberikan bahan penunjang untuk lebih memperjelas diaturinya KPU menyelenggarakan Pilkada yaitu dijelaskan dalam pembahasan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, bahwa pemerintah tidak mungkin menugaskan lembaga penyelenggara yang lain dalam waktu dekat (waktu pemilihan serentak).

b. Legalitas Kedudukan Hukum KPUD Menurut Teori Tujuan Hukum

Tujuan hukum sangat mulia sekali seperti tercapainya sebuah keadilan, keseimbangan dan kebahagiaan bagi masyarakat sekitar, begitu pula dengan diaturinya sebuah aturan agar juga tercipta sebuah keadilan, keseimbangan dan kemakmuran. Seperti yang disebutkan oleh Subekti⁴² bahwa tujuan dibuatnya sebuah aturan karena untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan yang berasal dari pembukaan UUD NRI Th 1945 tersebut merupakan salah satu tujuan dan cita-cita dalam terbentuknya sebuah aturan. Agar selalu dikenang dan diusahakan oleh pemerintah untuk mewujudkan tujuan tersebut dalam praktek kenegaraan, tujuan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴³

Begitu pula dengan diaturinya KPUD dalam sistem Pilkada tentu karena ada tujuan hukum yang lebih mulia, yaitu ketertiban dalam sistem Pilkada,

⁴¹ Pasal 1 ayat (7) UU No. 8 Tahun 1945.

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2008, h. 77.

⁴³ *Ibid.*, h. 77.

sekalipun KPUD tidak berwenang menyelenggarakan Pilkada, ketertiban sangat penting karena akan memberikan kebahagiaan bagi masyarakat luas dengan diselenggaranya Pilkada,

Sebenarnya diaturnya KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada dikarenakan terdesaknya waktu, yaitu waktu pemilihan serentak, jadi tidak mungkin DPR memberikan tugas penyelenggaraan Pilkada ini pada lembaga lain yang masih belum diketahui kapasitas dan kemandiriannya dalam menyelenggarakan Pilkada, maka ditugaskan KPUD untuk menyelenggarakan Pilkada dengan alasan untuk ketertiban umum.

Sebenarnya bisa saja DPR memberikan tugas Pilkada kepada lembaga lain, misalnya, seperti yang disebutkan oleh Mukhti Fajar⁴⁴ bahwa Pilkada dapat diselenggarakan KPUD atau dapat dapat diselenggarakan oleh sebuah panitia *ad hoc* yang dibentuk oleh Pemerintah daerah, panitia *ad hoc* akan menjadi solusi terakhir dalam pemilihan lembaga sebagai penyelenggara Pilkada. Namun tentu akan banyak menimbulkan masalah, seperti status independensinya, lebih lagi masih memulai dan belajar dari depan lagi lembaga tersebut dalam penyelenggaraan Pilkada, maka agar tidak ada persoalan dan dengan tujuan ketertiban sistem Pilkada tersebut, maka sangat perlu kiranya apabila KPUD diberi tugas tambahan dalam menyelenggarakan Pilkada.

KESIMPULAN

Bahwa legalitas kedudukan KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada pasca putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yaitu bahwa bahwa KPUD tidak dapat menyelenggarakan Pilkada karena KPUD bagian dari KPU yang bersifat hierarki, sedangkan KPU berwenang secara konstitusional menyelenggarakan Pemilu, sedangkan Pilkada bukan bagian dari Pemilu pasca putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 dan KPUD bukan lembaga daerah yang diberikan tugas khusus oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pilkada, tugas menyelenggarakan Pilkada tersebut diberikan oleh undang-undang kepada KPU dan dilaksanakan oleh KPUD. Pengaturan selanjutnya tentang kelembagaan KPUD diatur dengan detail dan jelas apakah masih bagian dari KPU atau diberi tugas khusus dalam menyelenggarakan Pilkada, agar tidak terdapat kerancuan pengaturan dalam penyelenggaraan Pilkada,

⁴⁴ Mukhtie Fajjar, *Pemilu (Perselisihan Hasil Pemilu) Dan Demokrasi*, Malang: Setara Press, 2012, h. 103.

atau membuat lembaga khusus dalam menyelenggarakan Pilkada yang sifat dan kekuatan hukumnya tidak jauh kalah dengan KPU.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- David Dyzenhaus, *Legality and legitimacy*, New York: Oxford University Press, 1999,
- Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jazim Hamidi, dkk, 2010, *Konstitualisme Konstitusi*. Malang: in-trans publishing.
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalitas Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- ___, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- ___, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- ___, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer.
- ___, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Merdeka.
- Miriam Budiardjo, 1992, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mukhtie Fadjar, 2012, *"Pemilu (perselisihan hasil Pemilu) dan demokrasi"*. Malang. Setara pres.
- Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: liberty.
- Titik Triwulan T. dan H. Ismu Gunadi Widodo, 2003, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Jurnal

R. Nazriyah, 2011, "Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)," *Jurnal Hukum*, No. Edisi Khusus, Volume 18, Oktober, h. 107 - 126.

Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Hukum*, Volume 15, Nomor 3, Juli, 2008, h. 393 - 412.

Internet

Yuddin Chandra Nan Arif, Komisi Pemilihan Umum sebagai Komisi Negara Independen (independent regulatory agencies), <http://republik-ycna.weebly.com/gerbang-articel/komisi-pemilihan-umum-sebagai-komisi-negara-independen-independent-regulatory-agencies-dalam-sistem-hukum-ketatanegaraan-indonesia>, diunduh 15 februari 2016.

Lilis Khalisotussurur (Reporter), *Sejumlah Pasal UU Pilkada Bertentangan Putusan MK*, <http://www.gresnews.com/berita/politik/230281-sejumlah-pasal-uu-pilkada-bertentangan-putusan-mk/0/> , diunduh Rabu, 28 Januari 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

Putusan Pengadilan

Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, tanggal 19 Mei 2014.