



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 92/PUU-XIV/2016

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian 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, yang diajukan oleh:



- 1 Nama : **Juri Ardiantoro, M.Si., Ph.D**
Jabatan : Ketua KPU
- 2 Nama : **Ida Budhiati, S.H., M.H**
Jabatan : Anggota KPU
- 3 Nama : **Sigit Pamungkas, S.IP., MA**
Jabatan : Anggota KPU
- 4 Nama : **Arief Budiman S.S., S.IP., MBA**
Jabatan : Anggota KPU
- 5 Nama : **Dr. Ferry Kurnia Rizkiyansyah, S.IP., M.Si**
Jabatan : Anggota KPU
- 6 Nama : **Drs. Hadar Nafis Gumay**
Jabatan : Anggota KPU
- 7 Nama : **Hasyim Asy'ari S.H., M.Si., Ph.D.**
Jabatan : Anggota KPU

bertindak untuk dan atas nama Komisi Pemilihan Umum yang berkedudukan di Jalan Imam Bonjol Nomor 29, Jakarta Pusat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2012 tanggal 5 April 2012, Keputusan Presiden Nomor 87/P

Tahun 2016 tentang Pengesahan Pengangkatan Antar Waktu Anggota Komisi Pemilihan Umum tanggal 5 Agustus 2016 dan Keputusan KPU Nomor 81/Kpts/KPU/Tahun 2016 tentang Penetapan Ketua KPU RI tanggal 19 Juli 2016. Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon**;

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Pengawas Pemilihan Umum;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon di dalam permohonannya bertanggal 22 September 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 26 September 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 193/PAN.MK/2016 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 4 Oktober 2016 dengan Nomor 92/PUU-XIV/2016, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan pada tanggal 24 Oktober 2016, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. PERSYARATAN FORMIL PENGAJUAN PERMOHONAN

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

2. Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
3. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.
4. Bahwa ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Selanjutnya, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
5. Bahwa Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dan Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan, *"Pengujian materiil adalah pengujian Undang-Undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945."*
6. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas ketentuan Pasal 9 huruf a 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 UUD 1945.

B. KEDUDUKAN (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, syarat formil pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi adalah dimilikinya kedudukan hukum/*legal standing*. Selengkapnya, Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyebutkan, "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau Hak Konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara."Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945."
2. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau hak Konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang.
3. Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007, kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat, sebagai berikut:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. bahwa hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan Konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

4. Bahwa 5 (lima) syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan kedua Undang-Undang Mahkamah Agung yang menyebutkan sebagai berikut:

“Dari praktik Mahkamah Konstitusi (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945.

5. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengajuan permohonan hak uji materiil sebagai berikut:

- a. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Pemohon adalah lembaga negara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang mempunyai wewenang menyelenggarakan pemilihan umum baik Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan demikian, Pemohon sebagai lembaga negara mempunyai *legal standing*

sebagaimana ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

- b. Bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 (selanjutnya disebut UU 10/2016), sepanjang frasa yang berbunyi “.....dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial merugikan kewenangan konstitusional Pemohon untuk menyusun peraturan penyelenggaraan pemilihan yang menjamin asas keadilan.
- c. Bahwa secara filosofis, sosiologis dan yuridis, penyelenggaraan Pemilu yang demokratis hanya dapat dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang mandiri (independen). Memerhatikan hal tersebut, sebagai tindak lanjut reformasi bidang politik dan hukum, dilakukan amandemen konstitusi ketiga dirumuskan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kata mandiri harus dimaknai bahwa dalam melaksanakan tugasnya Pemohon bebas dari pengaruh pihak manapun. Kemandirian ini merupakan suatu sistem jaminan untuk mewujudkan penyelenggara yang imparial atau tidak memihak dalam menyelenggarakan pemilihan umum. Salah satu ciri kemandirian yang melekat pada penyelenggaraan Pemilu adalah dalam menyusun dan menetapkan peraturan, keputusan, dan pedoman teknis tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun. Oleh karenanya ketentuan dalam Pasal 9 huruf a UU 10/ 2016, sepanjang frasa yang berbunyi “.....dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial mengancam kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

6. Bahwa ketentuan Pasal 9 huruf a 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 menimbulkan kerugian faktual dan potensial atas hak dan wewenang konstitusional Pemohon.

a. Kerugian faktual

- Bahwa berdasarkan pengalaman Pemohon melaksanakan kewajiban konsultasi rancangan Peraturan KPU dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015 telah menimbulkan kerugian faktual.
- Pembahasan rancangan Peraturan KPU dalam forum rapat dengar pendapat dengan DPR dan Pemerintah tersebut berlangsung berlarut-larut karena terdapat kepentingan politik antara dua kubu kepengurusan partai politik di DPR. Bahkan Komisi II DPR RI berpandangan sebelum adanya solusi atas masalah dualisme kepengurusan partai politik, Pemohon diminta untuk menunda penetapan Peraturan KPU yang mengatur tahapan, program, dan jadwal pemilihan sebelum dilakukan pembahasan secara tuntas terhadap rancangan Peraturan KPU tentang Pencalonan (bukti P-4).
- Selanjutnya, dalam pembahasan rancangan Peraturan KPU tentang Pencalonan, khususnya terkait isu dualisme kepengurusan partai politik, Komisi II DPR RI meminta Pemohon memberi kesempatan dan/atau memenuhi hak partai politik yang sedang menyelesaikan sengketa dualisme kepengurusan, dengan mempedomani putusan pengadilan terakhir. Hal demikian dirumuskan dalam kesimpulan rapat untuk diatur dalam Peraturan KPU (bukti P-5).
- Bahwa pengalaman Pemohon tersebut menunjukkan adanya fakta hukum kewajiban konsultasi dengan DPR dan Pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengancam kemandirian Pemohon.

Meskipun Komisi II DPR RI telah merumuskan kesimpulan hasil konsultasi rancangan Peraturan KPU, tetapi Pemohon tidak serta merta mengakomodir pendapat DPR karena berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum, imparial, dan adil.

- Bahwa apabila Pemohon mengakomodir pendapat DPR dalam hal terdapat perselisihan kepengurusan partai politik, maka yang dapat mendaftarkan Pasangan Calon adalah kepengurusan berdasarkan keputusan akhir berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan Pemohon dapat dipersepsi berpihak. Dalam rangka menjamin hak partai politik untuk mengusung Pasangan Calon, Pemohon menempuh kebijakan dua kepengurusan partai politik yang berselisih dapat mendaftarkan Pasangan Calon apabila bersepakat mengusung satu Pasangan Calon yang sama.
- Pengalaman Pemohon melakukan konsultasi Peraturan KPU untuk penyelenggaraan Pilkada Tahun 2017 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjadi berlarut-larut karena adanya kepentingan politik terkait syarat calon. Terhadap ketentuan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana yang telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik yang bersangkutan mantan terpidana, DPR dan Pemerintah memperluas penafsiran ketentuan tersebut dengan menerbitkan kesimpulan yang disampaikan secara tertulis kepada Pemohon untuk mengatur terpidana yang menjalani hukuman tidak di dalam penjara dapat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota (bukti P-6).
- Selain itu, DPR dan Pemerintah juga memperluas penafsiran ketentuan Pasal 7 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016 yaitu “*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama selama masa kampanye harus menjalani cuti di luar tanggungan negara*”. Sesuai dengan kesimpulan RDP yang disampaikan secara tertulis kepada Pemohon, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama wajib menyampaikan surat pernyataan bersedia cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pada saat pendaftaran. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi dinyatakan tidak memenuhi syarat. Ketentuan demikian, tidak sesuai dengan pengaturan kewajiban cuti kampanye yang kewajiban hukumnya timbul setelah Pasangan Calon ditetapkan. Selanjutnya, DPR dan Pemerintah juga menyimpulkan apabila setelah ditetapkan sebagai Pasangan Calon yang bersangkutan tidak menyampaikan surat cuti, maka dibatalkan sebagai peserta pemilihan (bukti P- 7).

- Bahwa rapat konsultasi Peraturan KPU untuk penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 dilaksanakan dalam rentang waktu tanggal 8 Agustus 2016 sampai dengan 11 September 2016 (bukti P-8 berupa Undangan dan Daftar Hadir). Pasca rapat konsultasi, Pemohon harus melaksanakan kesimpulan DPR atas hasil konsultasi menyusun dan menetapkan seluruh rancangan Peraturan KPU, dalam kesempatan itu DPR dan Pemerintah memutuskan penyusunan dan pengesahan Peraturan KPU paling lambat tanggal 15 September 2016. Kondisi tersebut mempengaruhi kualitas manajemen penyelenggaraan pemilihan. Setelah diterbitkannya Peraturan KPU, berdasarkan ketentuan Pasal 11 huruf c dan Pasal 13 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menyusun dan

menetapkan tata kerja penyelenggaraan pemilihan dengan memperhatikan pedoman dari KPU.

b. Kerugian potensial

- Bahwa fakta hukum pengalaman Pemohon melakukan konsultasi rancangan Peraturan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015 tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sepanjang frasa yang berbunyi “.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara potensial merugikan hak dan/atau kewenangan Pemohon untuk menyusun pedoman teknis yang menjamin asas kepastian hukum, imparial dan adil. Kewajiban konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat berpotensi mengancam kemandirian Pemohon dan bertentangan dengan semangat norma dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.
 - Bahwa keterlibatan DPR dan Pemerintah yang berpotensi melahirkan Peraturan KPU dan pedoman teknis yang bersifat parsial (memihak). Hal demikian dapat menciderai kredibilitas Pemohon sebagai penyelenggara Pemilihan. Dampak lebih luas campur tangan DPR dan Pemerintah dalam penyusunan pedoman teknis adalah munculnya ketidakpercayaan *stakeholder* Pemilihan kepada penyelenggara Pemilihan. Lebih dari itu, potensi kerugian lainnya adalah tidak terfasilitasinya pemenuhan hak konstitusional peserta pemilihan dan pemilih untuk mendapatkan peraturan yang sesuai asas kepastian hukum, kesetaraan, *fairness* dan adil.
7. Berdasarkan kerugian faktual dan potensial tersebut sebagaimana penjelasan dalam angka 6, jelas dapat dilihat adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara keberlakuan Pasal 9 huruf a UU

10/2016 dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

8. Bahwa pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian ketentuan Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana Putusan Nomor 101/PUU-XIII/2015 menyatakan kerugian konstitusional para Pemohon sama sekali tidak berkaitan dengan pengaturan mengenai kewajiban untuk konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam membuat peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP, melainkan berkaitan dengan tidak terfasilitasinya pemenuhan hak pilih pemilih dan tidak terpenuhinya kebutuhan pemilih dalam memilih. Memperhatikan putusan tersebut, maka Pemohon dalam perkara *a quo* yang mempunyai *legal standing* karena mengalami kerugian hak dan/atau wewenang konstitusional secara langsung.
9. Bahwa berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, Pemohon mempunyai kualifikasi dan *legal standing* untuk mengajukan pengujian Undang-Undang *in casu* UU 10/2016 Pasal 9 huruf a sepanjang frasa yang berbunyi "*.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*", Pemohon meyakini bahwa apabila permohonan ini dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang Pemohon dalilkan tidak terjadi lagi;
10. Bahwa dengan demikian, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya dan 5 (lima) syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana pendapat Mahkamah selama ini yang telah menjadi yurisprudensi dan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.

II. POKOK PERKARA

C. ALASAN-ALASAN DIAJUKANNYA PERMOHONAN

1. Bahwa perubahan UUD 1945 secara umum dilakukan dalam rangka peningkatan demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasca Perubahan UUD 1945, pelaksanaan demokrasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi (*law of the land*) dalam sebuah negara yang berdasar atas hukum (*rule of law*). Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat sebagai bentuk manifestasi penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Implementasi negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi.
2. Bahwa dalam negara hukum yang demokratis hubungan antara infrastruktur negara selaku pemilik kedaulatan dengan suprastruktur negara selaku pelaksana kedaulatan rakyat menurut hukum terdapat hubungan saling menentukan dan memengaruhi. Oleh karena itu hubungan antara dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut diatur dan dijamin konstitusi, terutama suprastruktur telah ditentukan satu sistem bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara dibagi-bagi dan dilaksanakan antara lembaga-lembaga negara baik secara horizontal maupun vertikal dalam rangka mewujudkan program pemerintahan dan tujuan negara. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi adalah hal yang tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.
3. Bahwa guna mewujudkan negara hukum yang demokratis, menuntut adanya perubahan dalam pengelolaan dan penataan pemerintahan yang didasarkan dengan nilai-nilai demokrasi. Perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002 membawa pengaruh yang mendasar dan fundamental terhadap sistem ketatanegaraan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan serta fungsi, tugas dan hubungan antar lembaga negara. Perubahan UUD 1945 tersebut juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan dan

hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan guna mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

4. Bahwa dalam UUD 1945, organ-organ negara ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya yang akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah, dan ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam UUD 1945.
5. Bahwa salah satu lembaga yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945 adalah lembaga penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 22E ayat (1) disebutkan bahwa "*Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*". Selanjutnya dalam ayat (5) ditegaskan bahwa "*Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*".
6. Bahwa perumusan ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 tersebut tidak terlepas dari pengalaman sejarah penyelenggaraan Pemilu pada era sebelumnya, terutama pada Orde Baru, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu di negara yang demokratis.
7. Bahwa KPU sebagai lembaga negara yang dilahirkan berdasarkan UUD 1945 memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan UUD 1945. KPU sebagai lembaga negara memiliki derajat konstitusional yang sama dengan Bank Indonesia dan Komisi Yudisial.
8. Bahwa penyelenggara Pemilu yang selanjutnya dalam Undang-Undang pembentukannya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu secara mandiri dan imparsial bebas dari pengaruh atau campur tangan pihak lain, termasuk dalam hal ini DPR dan Pemerintah. Dalam pelaksanaan

tugasnya, KPU diberi atribusi wewenang untuk menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya untuk setiap tahapan Pemilu. Kemandirian KPU dalam penyusunan dan penetapan Peraturan, sangat penting untuk mewujudkan kepastian hukum, kompetisi yang setara, fair, dan adil.

9. Bahwa kedudukan Peraturan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan setara dengan Peraturan Pemerintah yang mana Kementerian/Lembaga dalam melaksanakan kewenangan atribusi menyusun dan menetapkan peraturan tidak mempunyai kewajiban konsultasi dengan pembentuk undang-undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sepanjang frasa yang berbunyi *"....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat"* mengakibatkan adanya perlakuan berbeda pelaksanaan atribusi wewenang menyusun dan menetapkan peraturan Kementerian/ Lembaga. Selain itu, ditinjau dari sistem hukum Indonesia, apabila suatu peraturan yang diterbitkan oleh Kementerian/Lembaga dinilai tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berada satu tingkat di atasnya, maka terdapat mekanisme hukum bagi masyarakat dan/atau pihak yang dirugikan kepentingannya dapat mengajukan upaya hukum judicial review kepada Mahkamah Agung. Hal demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
10. Bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, ada (4) empat tujuan penyelenggaraan Pemilu yaitu (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan; (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara. Bahwa

tercapai atau tidaknya tujuan penyelenggaraan Pemilu tersebut akan sangat tergantung pada lembaga penyelenggara Pemilu yang melaksanakan dan memiliki kemandirian. Kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu yang demokratis.

11. Bahwa dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*” Oleh sebab itu menurut UUD 1945, penyelenggara Pemilu haruslah lembaga yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri.
 - i. “Nasional” dimaksudkan bahwa KPU sebagai Penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan dari Bentuk Negara Kesatuan;
 - ii. “Tetap” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan;
 - iii. “Mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun.
12. Bahwa terkait dengan kemandirian, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak memberikan definisi khusus tentang makna mandiri atau independen. Namun, sebagai perbandingan dapat kiranya melihat pengertian independensi dalam doktrin dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* memberikan definisi “Independensi penyelenggara mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi tersebut dapat dilihat dari sikap, dan

kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta Pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.” Selanjutnya, Penjelasan Pasal 14 huruf h Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memaknai kemandirian dengan definisi sebagai berikut: “Kemandirian dimaknai sebagai keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat”.

13. Bahwa berdasarkan pengertian tersebut, maka makna kemandirian atau independensi tidak ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri ataupun dari segi kemampuan lembaga melakukan pembiayaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, tetapi kemandirian atau independensi harus dimaknai tidak adanya benturan kepentingan, pengaruh dan/atau tekanan dari pihak manapun kepada lembaga yang mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
14. Bahwa sesuai dengan kedudukan dan peranan KPU sebagaimana amanat UUD 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hakekat wewenang menyelenggarakan Pemilu tidak sekedar mengelola aspek teknis, lebih dari itu penyelenggara Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk mewujudkan kepastian hukum. KPU sebagai lembaga negara memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada Undang-Undang, nilai, asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu demokratis. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi *conflict of interest* bagi pemerintah yang suatu saat menjadi peserta pemilu dan/atau kepentingan partai politik yang berada di DPR. Demi memberikan kepastian hukum tersebut, KPU diberikan kewenangan, mengatur lebih lanjut aturan penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu dalam bentuk Peraturan sebagai peraturan pelaksana undang-undang atau dikenal dengan istilah “*self regulator bodies*” sesuai peraturan

perundang-undangan, kode etik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

15. Bahwa mengingat pentingnya peranan KPU dalam perwujudan negara hukum yang demokratis, maka KPU sebagai lembaga negara yang memiliki kedudukan *constitutional importance* seharusnya mendapat perlakuan yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan yang sifatnya *full authority*, yakni dalam bertindak menjalankan fungsinya tidak diintervensi oleh lembaga lain.
16. Bahwa adanya pengaturan Pemohon wajib konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU pada praktiknya berlangsung secara berlarut-larut sehingga mempengaruhi tata kelola penyelenggaraan Pemilihan. Dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang yang belum lengkap atau multi tafsir sehingga terdapat kebutuhan untuk mendapatkan penjelasan DPR dan Pemerintah, maka tanpa adanya pengaturan kewajiban konsultasi, Pemohon akan menginisiasi kegiatan konsultasi. Hal demikian, sesungguhnya telah dipraktikkan oleh Komisioner Periode 2001-2007. Setelah berkonsultasi dan mendapat penjelasan DPR dan Pemerintah, KPU mempunyai otoritas secara mandiri untuk menempuh kebijakan dan sesuai konstitusi dan peraturan perundang-undangan, KPU mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditempuh. Dalam hal Peraturan KPU dipandang tidaksesuai dengan ketentuan Undang-Undang, menurut hukum dapat diajukan judicial review kepada Mahkamah Agung.
17. Bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, terutama ketentuan pada Pasal 9 huruf a, sepanjang frasa yang berbunyi “.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya-potensial meruntuhkan kemandirian dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan adanya forum konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah yang bersifat mengikat dalam

menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis, akan membuka ruang pengaturan yang memihak dan tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keberpihakan penyelenggara Pemilu ini akan mengakibatkan ketidakpercayaan publik serta menjadikan proses dan hasil yang dipastikan tidak fair. Forum konsultasi para pihak ini berpotensi adanya *conflict of interest*.

18. Bahwa Pemohon sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang dibentuk berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, memaknai kemandirian dalam melaksanakan tugasnya adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Kemandirian ini merupakan suatu sistem jaminan untuk memungkinkan adanya penyelenggara yang imparisial atau tidak memihak dalam rekrutmen penyelenggara negara atau pejabat publik dalam sebuah pemilihan umum. Dengan sistem jaminan independensi tersebut, Pemohon akan dapat memastikan bahwa penyelenggaraan Pemilu akan sesuai dengan prinsip dalam negara yang demokratis. Kemandirian yang melekat pada kewenangan penyelenggara Pemilu adalah kemandirian dalam menetapkan pengaturan Pemilu yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu. Oleh karenanya ketentuan pada Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016, sepanjang frasa yang berbunyi “...Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016“.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial mengancam sistem jaminan “mandiri” dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.
19. Bahwa sejauh ini kemandirian Pemohon telah teruji dalam forum konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam penyusunan rancangan Peraturan KPU. Hasil pembahasan rancangan Peraturan KPU dalam forum konsultasi tersebut ditempatkan oleh Pemohon sebagai pengayaan referensi yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan. Memahami makna kemandirian penyelenggara Pemilu, saran, masukan dan

pendapat Pemerintah dan DPR dalam forum konsultasi tersebut tidak bersifat mengikat. Pemohon sebagai penyelenggara Pemilu mempunyai tugas, wewenang, dan peran strategis untuk mewujudkan kepastian hukum dengan memperhatikan asas-asas penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan pengalaman Pemohon melakukan konsultasi rancangan Peraturan KPU, maka ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan forum konsultasi yang hasilnya bersifat mengikat yang secara aktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial menciderai kemandirian Pemohon dalam menetapkan peraturan. (bukti P- 9)

20. Bahwa kemandirian Pemohon dalam menetapkan peraturan KPU setelah melampaui forum konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dapat dibuktikan dengan fakta sebagai berikut (bukti P-10):

a. pengaturan Pasal 4 ayat (1) huruf n Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi "*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota*" yang dianggap bertentangan dengan Pasal 7 huruf o Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi "*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota*". Selanjutnya, dalam bagian Penjelasan Undang-Undang dinyatakan cukup jelas, sementara Peraturan KPU menyatakan: "*Syarat calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n, dengan ketentuan:*

- 1) belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota;

- 2) belum pernah menjabat sebagai Wakil Gubernur untuk calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota; dan
- 3) belum pernah menjabat sebagai Bupati atau Walikota untuk Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Walikota.

Bahwa maksud dan tujuan dari ketentuan Pasal 7 huruf o tersebut adalah untuk menghindari adanya penurunan jabatan dari seorang calon yang sebelumnya telah menjabat sebagai seorang kepala daerah. Diibaratkan sebagai sebuah jenjang karir, maka jabatan publik dalam hal ini jabatan kepala daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota) juga menunjukkan adanya suatu jenjang karir. Dengan demikian, maka pencapaian dan perlindungan harkat dan martabat jabatan kepala daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota) ditandai dengan adanya kenaikan jenjang secara hierarkis bukan penurunan jenjang jabatan, sehingga KPU berpendapat perlu adanya penjelasan lebih lanjut dalam peraturan KPU, namun sama sekali tidak mengubah makna ketentuan Pasal 7 huruf o, melainkan hanya mengatur lebih detail terkait dengan syarat pencalonan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang sehingga tidak dapat ditafsirkan lain oleh pihak yang berkepentingan.

- b. pengaturan Pasal 36 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 yang berbunyi *“Apabila dalam proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat penetapan pengadilan mengenai penundaan pemberlakuan keputusan Menteri, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota tidak dapat menerima pendaftaran Pasangan Calon sampai dengan adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan ditindaklanjuti dengan penerbitan keputusan dari Menteri tentang penetapan kepengurusan Partai Politik”* yang dianggap bertentangan dengan beberapa Undang-Undang. Adanya pengaturan tersebut didasari prinsip bahwa setiap orang termasuk KPU wajib menghormati

proses hukum yang sedang berjalan di lembaga peradilan, tidak hanya mendasarkan pada putusan pengadilan yang masih diajukan upaya hukum yang artinya belum berkekuatan hukum tetap (bukti P-11).

21. Bahwa berdasarkan fakta tersebut di atas, Pemohon mampu menjaga kemandirian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menyusun dan menetapkan peraturan tanpa terikat dengan lembaga lain, namun semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan.
22. Bahwa yang menjadi fokus perhatian Pemohon adalah lahirnya pengaturan Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016, yang berbunyi “Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi: (a) menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, memperlihatkan adanya keterlibatan DPR yang begitu sentral dan menentukan kewenangan KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan Pedoman Teknis untuk setiap tahapan. Ketentuan tersebut berpotensi mengancam kemandirian Pemohon. Hal ini tidak selaras dengan agenda reformasi Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang independen karena berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemilu masa Orde Baru, penyelenggara Pemilu di bawah kendali Pemerintah sehingga hasil Pemilu sudah diketahui sebelum Pemilu dilaksanakan. Tuntutan reformasi penyelenggaraan Pemilu yang demokratis oleh penyelenggara Pemilu yang independen diwujudkan melalui amandemen konstitusi Pasal 22E ayat (5). Penyelenggara Pemilu mandiri berarti dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak di bawah kendali lembaga lain.
23. Bahwa keterlibatan DPR dan Pemerintah dalam penyusunan Peraturan KPU sangat bertentangan dengan agenda reformasi terbentuknya lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri. Adanya frase “....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*” dalam ketentuan Pasal 9 huruf a bertentangan dengan semangat dan

cita-cita penyelenggaraan pemilu demokratis. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang, KPU diberi atribusi wewenang untuk menyusun dan menetapkan peraturan dan pedoman teknis setiap tahapan Pemilihan untuk mewujudkan pemilihan yang demokratis dan berkualitas. Pemilihan yang demokratis mensyaratkan adanya kepastian hukum. Maksudnya, seluruh regulasi yang mengatur aturan main tidak mengandung kekosongan hukum, konsisten sama lain, dan tidak mengandung ketentuan yang saling bertentangan dan mempunyai pengertian yang jelas dan tunggal (tidak multitafsir). Berdasarkan pengalaman Pemohon menyusun rancangan peraturan KPU sebagaimana diuraikan di atas, terdapat kekosongan hukum, pengaturan yang tidak lengkap, dan multitafsir. Berdasarkan atribusi wewenang yang diberikan oleh Pemohon, Pemohon mempunyai peran untuk mewujudkan prosedur dan aturan main pemilihan yang memberikan kepastian hukum serta menegakkan asas *fairness* dan adil. Penyelenggara Pemilu sebagai *independent and self regulator bodies* seharusnya bebas pengaruh dan intervensi dalam menyusun aturan main penyelenggaraan Pemilu.

24. Frase “.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat” tersebut berpotensi mengancam kemandirian dan kualitas pemilihan yang fair dan adil. Konsultasi dengan DPR dan Pemerintah seharusnya dilakukan berdasarkan kebutuhan penyelenggara pemilihan dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang Pemilu/Pemilihan yang multitafsir, kontradiktif, atau tidak lengkap. Forum konsultasi dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan pembentuk undang-undang (Pemerintah dan DPR) atas norma Undang-Undang tersebut. Selanjutnya, hasil konsultasi menjadi bahan pertimbangan penyelenggara pemilihan dalam pengambilan keputusan dengan memperhatikan asas-asas Pemilu demokratis. Dalam pelaksanaan tugas menyusun dan menetapkan peraturan, penyelenggara pemilihan tidak boleh terikat dengan kepentingan politik secara personal maupun institusional.

25. Bahwa independensi sebuah lembaga negara termasuk KPU, bukan hanya ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri. Kemandirian sebuah lembaga ditentukan juga oleh mekanisme lembaga tersebut dalam menjalankan kewenangannya baik secara institusional, fungsional dan administratif. Oleh karena itu, konsultasi Peraturan KPU dan Pedoman Teknis lainnya dengan DPR dan Pemerintah yang hasilnya bersifat mengikat akan mengganggu kemandirian KPU.
26. Bahwa *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mengenalkan standar dalam Pemilu agar penyelenggaraan Pemilu dikatakan demokratis, yaitu penyelenggara dituntut independen dan tidak berpihak. Salah satu indikasi yang dapat memperlihatkan independensi KPU sebagai penyelenggara Pemilu adalah melalui regulasi yang ditetapkan, apakah regulasi tersebut memberikan dan menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi semua pihak atau tidak, karena adanya regulasi yang adil dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, di mana kepercayaan tersebut dapat diukur salah satunya melalui tingkat partisipasi pemilih. Akan tetapi, dengan adanya ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum yang keputusannya bersifat mengikat mengganggu dan meruntuhkan kredibilitas KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan dapat menimbulkan dampak lebih luas pada legitimasi hasil pemilu.
27. Bahwa oleh karena itu, lembaga penyelenggara Pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. Lembaga penyelenggara Pemilu harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan. Alasannya, setiap dugaan manipulasi, persepsi bias, atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung. Tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil Pemilu. Khusus tentang lembaga

penyelenggara pemilu, standar internasional Pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi penyelenggara Pemilu merupakan persoalan penting, karena mesin-mesin penyelenggara Pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu.

28. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 telah mengabulkan permohonan pengujian (1) Pasal 57 ayat (1) UU 32/2004 menyangkut anak kalimat yang berbunyi "... yang bertanggung jawab kepada DPRD"; (2) Pasal 66 ayat (3) e: "*Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD*"; dan (3) Pasal 67 ayat (1) e: "*Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD*"; serta (4) Pasal 82 ayat (2): menyangkut anak kalimat yang berbunyi "*....dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD*".
29. Dalam pertimbangannya terhadap pengujian Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menyatakan "Terhadap permohonan para Pemohon mengenai ayat (1) sepanjang anak kalimat, "*.... yang bertanggung jawab kepada DPRD*", Mahkamah berpendapat bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung harus berdasarkan asas-asas Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggung jawab kepada DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu, KPUD harus bertanggung jawab kepada publik bukan kepada DPRD. Sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU Pemda. Dengan demikian petitum ini, demi menjamin kualitas pelaksanaan demokrasi di daerah, harus dikabulkan. Demikian pula petitum nomor 4 yang berkaitan dengan

ketentuan Pasal 66 ayat (3) huruf e Undang-Undang *a quo* secara *mutatis mutandis* dengan pertimbangan yang sama harus dikabulkan.

30. Selanjutnya, terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, "...kepada DPRD". Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu yang lebih penting lagi adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat mengancam jaminan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada secara langsung sesuai dengan asas-asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang bersifat politik karenanya mempunyai kepentingan politik dalam arena persaingan kekuasaan di tingkat daerah harus dihindarkan dari kemungkinan potensi untuk melakukan intervensi terhadap independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung melalui mekanisme pertanggungjawaban anggaran. Oleh karena itu petitum yang diajukan oleh para Pemohon dalam soal ini harus dikabulkan.
31. Terhadap Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat, "...oleh DPRD", Mahkamah berpendapat bahwa oleh karena KPUD yang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah [vide Pasal 66 ayat (1) huruf g Undang-Undang *a quo*] maka yang berwenang mengenakan sanksi pembatalan pasangan calon bukanlah DPRD, melainkan KPUD. Menurut Pasal 66 ayat (1) huruf g tersebut jelas ditentukan bahwa KPUD-lah yang berwenang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Sesuai dengan prinsip *a contrario actus*, yang berlaku universal dalam ilmu hukum, maka pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Guna menjamin kepastian hukum sebagaimana terkandung dalam prinsip negara

hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka karena lembaga yang menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah KPUD, maka KPUD pula yang seharusnya diberi kewenangan untuk membatalkannya. Di samping bertentangan dengan prinsip negara hukum dimaksud, kewenangan DPRD sebagai lembaga politik untuk membatalkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung dengan penetapan pasangan calon dimaksud merupakan hal yang fundamental dan substantif untuk menjaga independensi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung sesuai dengan amanat UUD 1945. Oleh karena itu dalil para Pemohon adalah beralasan, maka petitum ini harus dikabulkan (bukti P-12).

32. Bahwa Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 telah menegaskan kemandirian penyelenggara Pemilu, di mana dalam pendapatnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Kalimat "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jujur. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jujur dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara Pemilu menjadi jelas dan nyata (bukti P-13).

33. Bahwa selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 berpendapat, syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tersebut berkaitan erat dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri", terutama pada kata "mandiri";
34. Istilah mandiri, jika merujuk pada latar belakang historis proses perubahan UUD 1945, terkait erat dengan prinsip non-partisan. Artinya, kemandirian yang dimiliki oleh komisi pemilihan umum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah kemandirian yang tidak memihak kepada partai politik atau kontestan manapun karena komisi pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum dan partai politik adalah peserta pemilihan umum. Konsep mandiri atau non-partisan menegaskan bahwa penyelenggara pemilihan umum (komisi pemilihan umum) tidak boleh berpihak kepada salah satu peserta pemilihan umum (bukti P - 14).
35. Bahwa adanya ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 "*....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*" tidak efektif dan cenderung mengingkari sifat kemandirian

Pemohon yang secara potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon. KPU sebagai lembaga negara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam menyelenggarakan Pemilu sudah seharusnya bebas intervensi, sehingga adanya pengaturan tersebut jelas akan meruntuhkan kemandirian KPU karena telah memberikan celah bagi DPR dan Pemerintah untuk melakukan intervensi dalam penyusunan dan pembentukan Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya. KPU tidak pernah menutup ruang bagi para pihak untuk menyampaikan masukan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Mendengarkan pendapat dari banyak pihak adalah suatu kewajiban dan keharusan guna mengakomodir berbagai pandangan atas suatu pembentukan peraturan atau pedoman teknis lainnya, akan tetapi terkait dengan pengambilan keputusan, maka KPU tidak boleh diintervensi oleh kepentingan seseorang dan kelompok tertentu.

36. Bahwa Pemohon menilai penerapan pasal *a quo*, sepanjang frasa yang berbunyi “...setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata atau setidaknya potensial merugikan Pemohon, dikarenakan menghambat dan menyulitkan Pemohon dalam mengambil keputusan secara mandiri, mengingat sangat dimungkinkan adanya perbedaan kebijakan dan/atau pandangan antara Pemohon dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Dalam hal demikian terjadi, KPU tidak memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan yang bebas dari tekanan dan pengaruh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pada akhirnya berpotensi membuat proses penyelesaian Peraturan KPU dan pedoman teknis oleh Pemohon menjadi lebih lambat dan potensial mengganggu tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
37. Bahwa ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, antara lain, Komisi Yudisial dan Bank Indonesia yang mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan sesuai dengan lingkup tugasnya. Kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyebutkan bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, apabila Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 diterapkan, pasal tersebut secara nyata telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri.

38. Bahwa berdasarkan hal tersebut, jelas dengan ada dan berlakunya Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah merugikan hak konstitusional Pemohon sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang independen dan mandiri dan bebas dari pengaruh serta intervensi pihak manapun. Oleh karenanya, demi kepastian hukum Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22E UUD 1945 yang berbunyi, *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*

III.PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian di atas dan bukti-bukti terlampir, jelas bahwa ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 secara nyata telah merugikan Hak Konstitusional Pemohon yang dilindungi (*protected*), dihormati (*respected*), dimajukan (*promoted*), dan dijamin (*guaranteed*) UUD 1945, sehingga mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia berkenan untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 9 huruf a 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 sepanjang frase *“.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*, bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945;

3. Menyatakan Pasal 9 huruf a 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 sepanjang frase “.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”, tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan
4. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

atau,

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon Putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan disahkan dalam persidangan dan diberi tanda P-1 sampai dengan P-14 sebagai berikut;

1. Bukti P-1 : Fotokopi Keputusan KPU Nomor 81/Kpts/KPU/Tahun 2016 tanggal 19 Juli 2016;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Sealinan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Notulensi Rapat Konsultasi Dengar Pendapat dengan DPR dan Pemerintah terkait dengan pembahasan Peraturan KPU tanggal 7 April 2015;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Notulensi Rapat Konsultasi Dengar Pendapat dengan DPR dan Pemerintah terkait dengan pembahasan Peraturan KPU tanggal 23 April 2015;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat DPR RI Nomor PW/0/25/KOM.II/IX/2016 perihal Penyampaian Kesimpulan Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan KPU RI, Bawaslu RI dan Kementerian Dalam Negeri tanggal 9 September 2016;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Surat DPR RI Nomor PW/0/25/KOM.II/IX/2016 perihal Penyampaian Kesimpulan Rapat Dengar Pendapat Komisi II

- DPR dengan KPU RI, Bawaslu RI dan Kementerian Dalam Negeri tanggal 9 September 2016;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Daftar hadir dan undangan Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dan Pemerintah dalam rentang waktu tanggal 8 Agustus 2016 - 11 September 2016;
 9. Bukti P-9 : Fotokopi Notulensi Rapat Konsultasi Dengar Pendapat dengan DPR dan Pemerintah terkait dengan pembahasan Peraturan KPU tanggal 2 April 2015;
 10. Bukti P-10 : Fotokopi Notulensi Rapat Konsultasi Dengar Pendapat dengan DPR dan Pemerintah terkait dengan pembahasan Peraturan KPU tanggal 4 April 2015;
 11. Bukti P-11 : Fotokopi Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pencalonan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
 12. Bukti P-12 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004;
 13. Bukti P-13 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010;
 14. Bukti P-14 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011;

Selain itu, Pemohon juga telah mengajukan seorang ahli yang telah menyampaikan keterangan di hadapan persidangan Mahkamah melalui *video conference* pada tanggal 28 November 2016 serta dua orang ahli yang telah menyampaikan keterangan secara tertulis yang diterima di Persidangan Mahkamah pada tanggal 28 November 2016 serta yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 Desember 2016, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Dr. Zainal Arifin Muchtar

Ciri dan Karakter Lembaga Negara Independen

Pada dasarnya, lembaga negara serupa dengan Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang secara teoritik disebut sebagai lembaga negara independen. Lembaga negara independen adalah kenyataan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya pasca reformasi. Lembaga negara independen telah menjadi cabang kekuasaan baru.

Bruce Ackerman (2003) menjelaskan bahwa struktur cabang kekuasaan di sistem ketatanegaraan Amerika bukan lagi hanya tiga cabang atau empat cabang, tetapi lima cabang kekuasaan, yakni *House of Representatives, Senate, President as chief of executive, Supreme Court, and Independent Agencies*. Hal yang dikatakan oleh Ackerman dengan: *...the American system contains (at least) five branch: House, Senate, President, Court and Independent Agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.*

Tawaran Ackerman berfokus pada model pemisahan kekuasaan tiga prinsip, yang selama ini telah memotivasi kelahiran doktrin pemisahan kekuasaan, yakni meliputi demokrasi, profesionalisme, dan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Cindy Skach (2007) malah melihat model *separation of powers* dalam sistem pemerintahan semi-presidensial menjadi sebuah *newest separation of powers*. Sistem itu menempatkan enam cabang kekuasaan yang kemudian masing-masing berdiri sendiri dan memiliki kewenangannya masing-masing, yang salah satunya adalah lembaga negara independen. Artinya, Lembaga negara independen sudah menjadi kenyataan dalam sistem ketatanegaraan kontemporer, termasuk untuk negara seperti Indonesia.

Lembaga negara independen (*independent regulatory institutions*), Menurut Milakovich dan Gordon, memiliki perbedaan dengan lembaga pemerintah biasa. Perbedaannya, komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolektif, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif. Selain itu, anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya. Perihal independen ini, Funk dan Seamon menjelaskannya dalam arti anggota bebas dari kontrol presiden, walaupun independensi itu sifatnya relatif, tidak mutlak.

Ketiga, masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Reserve Board* di Amerika. *Keempat*, di samping itu, periode jabatannya bersifat "staggered". Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-

lembaga terkait, karena perodesasi jabatan komisioner tidak mengikuti perodesasi politik kepresidenan. *Kelima*, jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara. *Keenam*, keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan. Dengan karakter seperti di atas, maka IRCs relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melakukan fungsinya karena tidak berada di bawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak.

Masih dalam hal yang sama, Funk dan Seamon menjelaskan secara lebih rinci bahwa karakteristik lembaga independen ini adalah, *Pertama*, dikepalai oleh *multi-member groups*, yang berbeda dari yang mengepalai *agency*. *Kedua*, tidak boleh dikuasai secara *simple majority* oleh partai tertentu, yang artinya bebas dari penguasaan partai tertentu. *Ketiga*, para komisionernya punya masa jabatan yang *fixed* dengan cara berjenjang (*staggered terms*), yang artinya mereka tidak berhenti secara bersamaan. *Keempat*, para anggota hanya bisa diberhentikan dari jabatan menurut apa yang ditentukan di dalam dalam aturan dan tidak dengan cara yang ditentukan oleh Presiden seperti di lembaga eksekutif.

Sementara itu, Michael R. Asimov mengatakan bahwa dapat dikatakan watak dari sebuah komisi tergantung pada mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan komisi bersangkutan.

Sementara William F. Fox, Jr mengemukakan bahwa komisi negara adalah bersifat independen apabila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh *Congress*. Atau, bilamana terdapat pembatasan kewenangan presiden untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi negara tersebut. Sebuah komisi negara independen adalah lembaga publik yang memiliki independensi, otonomi dan kompetensi pengaturan dalam menjalankan ruang publik yang sensitif, seperti perlindungan persaingan, supervisi *capital market*, dan pengaturan pelayanan kepentingan ekonomi secara umum. Keberadaan komisi negara independen ini, dijustifikasi oleh adanya kompleksitas pengaturan hal-hal tertentu, serta tugas-tugas yang

bersifat *supervisory* dan sangat membutuhkan keahlian khusus. Kebutuhan untuk implementasi secara cepat kewenangan publik di sektor tertentu dan juga bebas dari campur tangan politik dalam pelaksanaan pasar.

Artinya, jika KPU dipandang sebagai bagian lembaga negara independen sebagaimana konsep ketatanegaraan tersebut, maka seharusnya KPU juga memiliki ciri-ciri sebagaimana disebutkan di atas. Bahwa karena UU belum memberinya kesemua ciri tersebut, semisal pergantian yang *staggering*, tidak berarti KPU tak dapat dipandang sebagai lembaga negara independen. Tentu saja yang penting untuk dipikirkan dan dikuatkan adalah bagaimana mempertahankan ciri dan mekanisme kerja KPU agar tetap independen sebagaimana yang dibayangkan dari idealnya sebuah lembaga negara independen.

Dalam semua ciri tersebut, satu hal yang pasti adalah bahwa lembaga negara serupa KPU merupakan lembaga yang bersifat *self regulatory* dalam artian, lembaga ini harus dapat bebas mengatur dirinya sendiri, sepanjang hal tersebut masih merupakan bagian dari kewenangan yang diberikan oleh aturan yang dibuat oleh parlemen. Sederhananya, dia dapat mengatur dirinya sendiri dalam kaitan dengan penyelenggaraan kewenangan yang diberikan oleh UU. Dan karenanya, jika dikaitkan dengan ciri lainnya yakni bebas dari intervensi kekuasaan mana pun, maka selayaknya lembaga negara KPU dibebaskan dari konsep-konsep yang membuatnya menjadi tergantung pada lembaga negara lain. Apalagi jika lembaga tersebut merupakan pengejawantahan dari kepentingan politik yang malah seharusnya merupakan peserta dalam kontestasi politik yang diatur penyelenggaraannya oleh KPU. Bisa-bisa, "pemain malah menjadi wasit", sehingga konfigurasi partai politiklah yang akan menentukan lapangan pertandingan itu sendiri serta berbagai perangkat aturan lainnya.

Ketentuan Mengganggu Independensi

Jika dilihat secara mendetail, aturan dalam Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016, khususnya sepanjang frasa yang berbunyi "...dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat" telah memberikan kewajiban secara sangat kuat dan imperatif bahwa peraturan KPU dan aturan teknis lainnya hanya dapat dibuat jika telah melalui forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.

Konteks ini jika dibaca secara hukum, berpotensi mengganggu penyelenggaraan pelaksanaan kewenangan KPU setidaknya tiga hal. *Pertama*, adanya aturan setelah berkonsultasi telah menempatkan KPU hanya dapat menyusun dan menetapkan Peraturan KPU setelah melakukan konsultasi. Artinya, jika pihak yang akan dikonsultasikan menolak adanya konsultasi, maka pada dasarnya ketentuan teknis dan peraturan KPU tidak dapat dikeluarkan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa penyusunan dan penetapan yang menjadi milik KPU telah beralih ke forum dengar pendapat. Karena forum dengar pendapat telah menjadi syarat wajib.

Kedua, forum dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat. Artinya, apapun yang diminta oleh DPR dalam forum tersebut menjadi imperatif dan wajib dilaksanakan. Dapat dibayangkan, jika kemudian DPR memaksakan kehendaknya terhadap KPU, maka KPU sama sekali tidak dapat menolak oleh karena forum dengar pendapat telah menjadi mutlak karena bersifat mengikat. Jika DPR menghendaki sesuatu, maka harus dicantumkan dalam peraturan yang dibuat oleh KPU. Hal ini tentu saja juga dapat dibayangkan memindahkan kewenangan KPU sebagai penyelenggara Pemilu dalam hal penyusunan aturan menjadi ke DPR.

Padahal, UUD 1945 khususnya Pasal 22E ayat (5) telah mengamanatkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan ketentuan tersebut sangat jelas berpotensi melanggenggu kemandirian KPU.

Setidaknya dalam dua hal yang akan terganggu dengan kaitan aturan itu. *Pertama*, ciri teoritik KPU sebagai lembaga Negara independen yang *bersifat self regulatory bodies*. Bersifat dapat mengatur sendiri aturannya sepanjang berkaitan dengan kewenangannya. Jika kewenangan dalam UUD secara jelas memberikan kewenangan kepada KPU untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara mandiri, maka menjadi kewajiban untuk menjaga kewenangan bersifat mengaturnya tersebut. Jika ada yang bermasalah dari aturan KPU, maka disediakan mekanisme *judicial review* untuk mengatakan bahwa penegakan hukum yang bermartabat melalui pengadilan hukum (*court of law*). *Kedua*, independensi kelembagaan itu sendiri. Seperti yang disampaikan di atas, ketentuan tersebut sangat berpeluang mengganggu independensi oleh

karena dengan ketentuan tersebut sangat potensial mengalihkan tugas dan fungsi KPU yang seharusnya dijalankan secara mandiri ke DPR.

Kesimpulan

Ketentuan tersebut sangat potensial untuk mengganggu independensi KPU dan merusak kewenangan *self regulatory* yang menjadi ciri utama dari lembaga Negara independen.

2. Didik Supriyanto (Keterangan Tertulis)

Rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 bahwa, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri," sesungguhnya merupakan kristalisasi perjalanan politik dan ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada zaman Orde Baru, pemilu diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Sebagai bagian dari lembaga pemerintah, LPU bekerja tidak netral karena harus mengemban misi pemerintah untuk memenangkan peserta Pemilu tertentu, yaitu Golongan Karya (Golkar) yang memang menjadi organisasi sosial dan politik pendukung pemerintah. Oleh karena itu, ketika rezim Orde Baru jatuh, lalu disusul penyelenggaraan pemilu transisi (Pemilu 1999), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU 3/1999), mengubah tugas, wewenang dan struktur organisasi LPU. Ini dilakukan demi menjamin penyelenggaraan pemilu yang benar-benar berasaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil (*luber jurdil*). Nama LPU tak hanya berubah menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU), tapi susunan organisasinya juga berubah. Jika LPU anggotanya didominasi pejabat birokrasi dan militer serta diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, maka keanggotaan KPU terdiri dari dua unsur: pertama, unsur pemerintah, yang ditunjuk oleh Presiden; dan kedua, unsur partai politik peserta pemilu, yang ditunjuk oleh partai politik peserta pemilu bersangkutan. Meski jumlah wakil pemerintah hanya 5 orang dan wakil partai politik sebanyak jumlah partai politik peserta pemilu, namun suara mereka 50%:50%.

Pada saat pembahasan RUU Pemilihan Umum (yang kemudian disahkan menjadi UU 3/1999), sesungguhnya banyak ahli politik, tata negara, dan pemantau pemilu, mengingatkan agar KPU diposisikan sebagai lembaga yang independen atau mandiri, dengan unsur keanggotaan berasal dari kalangan

non partisan. Sebab jika KPU diisi unsur-unsur partisan, maka akan terjadi konflik kepentingan sehingga menimbulkan kekacauan proses maupun hasil pemilu. Tetapi peringatan itu diabaikan oleh pembuat undang-undang. Dalihnya, jika partai politik peserta pemilu menjadi penyelenggara, maka akan terjadi saling kontrol di antara mereka sehingga dengan sendirinya menghasilkan keputusan yang jujur dan adil.

Pengalaman Pemilu 1999 benar-benar memperlihatkan dampak buruk keterlibatan unsur-unsur partisan di KPU. Partai-partai politik dalam KPU tidak saling kontrol, tetapi justru bersekongkol untuk menolak mengesahkan hasil pemilu. Sebagian besar anggota KPU yang berasal dari partai politik menolak mengambil keputusan karena partainya tidak mendapatkan suara dan kursi sebagaimana diharapkan. Akibatnya, Pemilu yang berjalan baik, terancam tidak menghasilkan apa-apa karena KPU tidak mau menetapkan hasilnya. Krisis politik pun tidak terhindarkan, sampai kemudian Presiden mengambilalih tugas dan wewenang KPU dalam menetapkan hasil Pemilu. Langkah Presiden ini meski tidak sesuai dengan Undang-Undang, namun sebagai upaya penyelamatan hasil Pemilu, langkah tersebut dapat diterima rakyat sehingga DPR/MPR hasil Pemilu 1999 dapat terbentuk dan menjalankan agenda reformasi.

Pengalaman buruk Pemilu 1999 tersebut menghasilkan tiga langkah reformasi politik dan ketatanegaraan. Pertama, Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) yang diselenggarakan pada Oktober 1999 mengesahkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang di dalamnya digariskan bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan. Kedua, DPR dan pemerintah mengubah UU 3/1999 dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU 4/2000). Undang-Undang yang diberlakukan pada April 2000 ini menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU yang mandiri dan nonpartisan. Ketiga, SU-MPR pada November 2001 mengesahkan Perubahan Ketiga UUD 1945, yang di dalamnya terdapat

ketentuan Pasal 22E Ayat (5), bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

International IDEA (2002) merumuskan sejumlah standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis-tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini merupakan syarat minimal bagi kerangka hukum atau Undang-Undang untuk menjamin Pemilu yang demokratis. Adapun sumber standar internasional Pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut, dirumuskan 15 aspek Pemilu demokratis, yaitu: a] penyusunan kerangka hukum; b] pemilihan sistem pemilu; c] penetapan daerah pemilihan; d] hak untuk memilih dan dipilih; e] pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; f] akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; g] kampanye pemilu yang demokratis; h] akses ke media dan kebebasan berekspresi; i] pembiayaan dan pengeluaran; j] pemungutan suara; k] penghitungan dan rekapitulasi suara; l] peranan wakil partai dan kandidat; m] pemantauan pemilu; n] kepatuhan terhadap hukum; o] penegakan peraturan pemilu; dan p] lembaga penyelenggara pemilu.

Khusus tentang lembaga penyelenggara Pemilu, standar internasional Pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi penyelenggara pemilu sangat penting, karena mesin-mesin penyelenggara Pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, lembaga tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumberdaya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Undang-Undang Pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota lembaga penyelenggara Pemilu. Juga mengatur hubungan antara lembaga penyelenggara pemilu pusat dan lembaga-lembaga pemilu tingkat yang lebih rendah, serta hubungan antara semua lembaga pemilu dengan lembaga eksekutif. Undang-Undang harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam Pemilu secara tepat waktu.

International IDEA menekankan lembaga penyelenggara Pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil pemilu.

Sejarah reformasi politik dan ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia jelas menunjukkan betapa pentingnya lembaga penyelenggara Pemilu yang independen atau mandiri. Demikian halnya, standar internasional Pemilu demokratis juga menuntut terbentuknya dan bekerjanya organisasi penyelenggara Pemilu yang mandiri agar dapat mengelola penyelenggaraan pemilu dengan baik, dan mengesahkan hasil Pemilu sesuai dengan pilihan pemilih. Meskipun begitu, selalu terdapat upaya-upaya untuk membatasi dan mengkerdilkan arti penting kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu, yang kemudian harus dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi.

Pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) pada bagian yang mengatur pemilihan kepala daerah, memerintahkan agar KPU daerah bertanggung jawab kepada DPRD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3), Pasal 67 ayat (1), dan Pasal 82 ayat (2), jelas-jelas menyalahi prinsip independensi penyelenggara Pemilu, sebab di situ KPU daerah diharuskan tunduk dan bertanggung jawab kepada DPRD. Melalui Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004, Mahkamah Konstitusi telah mengoreksi ketentuan-ketentuan tersebut sehingga mengembalikan KPU daerah ke jati dirinya sebagai lembaga mandiri sebagaimana dijamin oleh konstitusi.

Kedua, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 15/2011) pada bagian yang mengatur keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu, membolehkan anggota partai politik untuk menjadi anggota lembaga penyelenggara Pemilu. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i jelas-jelas menyalahi prinsip

independensi penyelenggara pemilu, sebab ketentuan-ketentuan tersebut membolehkan orang-orang partisan masuk menjadi anggota lembaga penyelenggara Pemilu. Melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi membatalkan ketentuan-ketentuan tersebut sehingga lembaga penyelenggara Pemilu terhindar dari konflik kepentingan yang dibawa oleh orang-orang partisan. Di sini Mahkamah Konstitusi tetap menjaga prinsip kemandirian lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Berdasarkan Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004 dan Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, ditambah penjelasan International IDEA, maka pengertian independen atau menadiri dalam diri lembaga penyelenggara Pemilu itu meliputi dua aspek: pertama, mandiri berarti segala keputusan yang diambil lembaga penyelenggara bebas dari pengaruh atau intervensi pihak luar; dan kedua, mandiri berarti lembaga penyelenggara Pemilu harus diisi oleh orang-orang non partisan. Putusan Mahkamah Konstitusi sangat *clear, clean, and consistence* sehingga mestinya tidak ada lagi pihak-pihak yang berusaha mengurangi prinsip kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu tersebut. Tetapi kenyataannya, partai politik melalui orang-orangnya yang duduk di DPR dan Pemerintah (keduanya adalah pembuat undang-undang) terus berupaya secara sistematis menyusupkan ketentuan-ketentuan yang mengurangi, mengabaikan, bahkan menghilangkan prinsip kemandirian penyelenggara Pemilu, sebagaimana ditunjukkan oleh dua ketentuan dalam Undang-Undang berikut ini.

Pertama, Pasal 8 ayat (1) huruf c UU 15/2011, menyatakan, "Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi: ... c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah." Di dalam frasa, "... setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah," sepertinya tidak ada upaya intervensi terhadap KPU dalam menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu. Namun dalam praktik, ketentuan dalam frasa tersebut sangat mengganggu kemandirian KPU dalam menjalankan tugas dan wewenangnya: *pertama*, KPU tidak bisa segera menetapkan pedoman teknis karena diharuskan berkonsultasi

terlebih dahulu dengan DPR dan Pemerintah, padahal jadwal Pemilu tidak selalu sejalan dengan jadwal kegiatan DPR dan Pemerintah; *kedua*, KPU bisa disandera tidak menetapkan pedoman teknis karena DPR dan Pemerintah dengan dalih apapun bisa menolak diajak berkonsultasi.

Kedua, rupanya ketentuan konsultasi tersebut belum cukup buat DPR dan Pemerintah untuk mengendalikan KPU, sehingga dikeluarkanlah ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016, selengkapnya berbunyi, "Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi: a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat." Jika sebelumnya [Pasal 8 ayat (1) huruf c UU 15/2011], KPU diharuskan berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah, maka kini (Pasal 9a UU 10/2016), KPU diharuskan menerima hasil konsultasi. Hasil konsultasi yang bersifat mengikat sebetulnya adalah *contradictio in terminis*, namun ketentuan ini jelas mengikat KPU, sehingga lembaga ini tidak berdiri lagi dalam menetapkan peraturan dan pedoman teknis. Jelas ketentuan ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

3. Saldi Isra (Keterangan Tertulis)

Dalam permohonan pengujian Undang-Undang ini, Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku Pemohon mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan :

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi: a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan *setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;*

Menurut Pemohon, frasa "*...setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*" mengancam kemandirian Pemohon sebagai lembaga negara yang secara konstitusional dinyatakan sebagai lembaga mandiri. Sebab, keterlibatan DPR dan Pemerintah berpotensi untuk terbentuknya Peraturan KPU yang bersifat memihak dan tidak *fair* pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Sehingga, frasa dimaksud telah bertentangan dengan Pasal 22E

ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*.

Melalui keterangan ini, saya akan menerangkan hal itu dari dua sudut pandangan yang satu sama lain akan saling melengkapi, yaitu (1) dari perspektif eksistensi KPU sebagai lembaga mandiri; dan (2) produk hukum yang dibentuk atau dikeluarkan KPU.

1. KPU Sebagai Lembaga Mandiri

Sifat "mandiri" yang dimiliki KPU tegas dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Untuk memahami batasan atau definisi sifat "mandiri" tersebut perlu dilakukan beberapa pendekatan. *Pertama*, proses terbentuknya norma tersebut dalam proses perubahan UUD 1945. Sejauh yang dapat dilacak dari perumusan norma dimaksud oleh PAH I BP MPR, sifat mandiri itu diartikan sebagai anggota-anggotanya "bukan anggota partai politik atau non-partisan" dan lembaganya juga "non-partisan". Non-partisan diartikan "tidak terikat pada kekuatan politik tertentu" dalam menjalankan tugasnya (Sekretriariat Jenderal dan Kepaniteraan MK; 2010). Artinya, para pengubah konstitusi berpikir bahwa Komisi Pemilihan Umum tersebut mestilah sebuah lembaga yang tidak berpihak atau dipengaruhi oleh kekuatan politik tertentu dalam melaksanakan tugasnya.

Kedua, secara konseptual, mandiri atau independen artinya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Hanya saja, lembaga yang diberi sifat mandiri tersebut tetap mempunyai fungsi campuran, sehingga ia disebut sebagai *independent supervisory bodies* (Jimly Asshiddiqie; 2006, 8). Menurut Milakovich dan Gordon, komisi negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu : *Dependent Regulatory Agencies (DRAs)* dan *Independent Regulatory Boards and Commissions (IRCs)*. DRAs merupakan bagian dari departemen tertentu dalam pemerintahan, kabinet/struktur eksekutif. Sedangkan IRCs merupakan lembaga negara yang independen, tidak berada di bawah salah satu cabang kekuasaan pun, termasuk eksekutif (Denny Indrayana; 2016,47). Jadi, secara konseptual, frasa "mandiri" dalam Pasal 22E UUD 1945 berarti bahwa KPU ditempatkan sebagai lembaga negara yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, baik pemerintah, DPR maupun partai politik.

Ketiga, dalam putusan-putusan terkait lembaga negara mandiri, MK pun telah menyampaikan pandangan-pandangannya. Dalam pengujian UU Penyelenggara Pemilu, "kemandirian" lembaga negara penyelenggara Pemilu

berhubungan dengan kemandirian, institusi, dan kemandirian anggotanya. Kemandirian keanggotaan berarti anggota komisi pemilihan umum tidak boleh berasal dari unsur partai politik (lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011, hlm. 57). Dalam pengujian UU Komisi Yudisial, kemandirian KY dimaknai sebagai kebebasan dari campur tangan dan pengaruh kekuasaan lain dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan wewenang yang dimiliki KY (lihat Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2008, hlm. 192). Dalam Putusan Pengujian UU OJK, MK kembali memaknai kata "mandiri" atau "independen" sebagai kebebasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang dan keputusan-keputusan yang diambil dalam mencapai tujuannya tersebut tidak dapat diintervensi oleh pemerintah dan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya (lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XII/2014, hlm. 289). Dari putusan-putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa kemandirian lembaga negara termanifestasi dalam bentuk bebasnya lembaga tersebut dari pengaruh atau intervensi kekuasaan lainnya.

Dari pendekatan pembentukan norma, konsep dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terkait "kemandirian" lembaga negara tersebut, sifat "mandiri" KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah bebas dari campur tangan dan pengaruh dari kekuasaan lain manapun. Dalam menjalankan kewenangannya sesuai UUD 1945, KPU memiliki kebebasan untuk melaksanakan kewenangannya sesuai UUD 1945 dan undang-undang. Semua kewenangan penyelenggaraan pemilu, baik dalam kerangka merumuskan aturan penyelenggaraan (*electoral law*) maupun melaksanakan Pemilu (*electoral proces*) mestinya dijalankan oleh KPU tanpa adanya intervensi atau pengaruh maupun kekangan dari kekuasaan manapun.

Pertanyaannya: apakah frasa "*setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*" dapat dikatakan bertentangan dengan kemandirian KPU sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945?

Dengan menggantungkan proses pembentukan Peraturan KPU (bagian dari *electoral law*) kepada forum Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang keputusannya bersifat mengikat, bagaimana mungkin KPU masih dapat dikatakan mandiri. Dengan realitas itu, bagaimana mungkin pula KPU masih dapat dikatakan bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lain, khususnya pemerintah dan DPR?

Peraturan KPU yang seharusnya menjadi wewenang penuh KPU untuk membentuknya justru masih harus dicampuri oleh pemerintah dan DPR melalui RDP yang keputusannya bersifat mengikat.

Dalam konteks itu, sebagian wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu tak lagi dilaksanakan secara mandiri. Tersebab, ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, KPU harus berbagi kewenangan dengan pemerintah dan DPR. Bahkan tak hanya sekedar berbagi, melalui proses rapat dengar pendapat (RDP) partai politik di DPR maupun pemerintah sangat potensial menekan, memengaruhi bahkan mengenda-likan apa yang mesti dimuat di dalam Peraturan KPU. Hal itu sudah terbukti melalui pembentuk Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2016, khususnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf f yang menyatakan : *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani pidana dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara;*

Rumusan Pasal 4 ayat (1) huruf f Peraturan KPU di atas jelas bertentangan dengan syarat yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU 10/2016 yang menyatakan : *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;*

Dikatakan bertentangan karena batasan yang diatur UU 10/2016 justru dilampaui oleh Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2016. Norma undang-undang jelas dan tegas mengatur bahwa yang memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah adalah orang yang tidak pernah sebagai terpidana atau mantan terpidana yang secara jujur dan terbuka mengemukakan kepada publik mengenai statusnya, namun Peraturan KPU justru membolehkan terpidana menjadi calon kepala daerah. Apa yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f Peraturan KPU tersebut merupakan norma yang dihasilkan dari proses RDP antara KPU dengan Pemerintah dan DPR, bukan kehendak KPU semata sebagai pemegang wewenang pembentukan Peraturan KPU. Ketika itu, KPU dengan "segala keterpaksaan" akibat keberadaan norma Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mesti memenuhi kehendak partai politik di DPR. Hal ini merupakan

bukti nyata bahwa pembentukan peraturan KPU dengan mengikutsertakan Pemerintah dan DPR membuka ruang intervensi kekuatan politik terhadap KPU. Akibatnya, KPU tidak lagi mandiri dalam membentuk peraturan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperintahkan atau belum cukup jelas diatur dalam UU Pemilu/Pilkada.

Lebih jauh, sekalipun dibuat di bawah intervensi pemerintah dan DPR, namun pertanggungjawaban atas Peraturan KPU dimaksud tetap ada pada KPU. Sebab, namanya tetap Peraturan KPU, bukan Peraturan Bersama oleh KPU-Pemerintah-DPR. Dalam sistem peraturan perundang-undangan, bilamana Peraturan KPU digugat/diuji, maka KPU lah yang sepenuhnya harus bertanggungjawab. Sementara pemerintah dan DPR sama sekali tidak terlibat. Hal ini menunjukkan bahwa keterlibatan pemerintah dan DPR dalam pembentukan peraturan KPU tidak hanya sekedar mengganggu kemandirian KPU, melainkan juga merusak sistem pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Produk Hukum yang Dibentuk KPU

Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dinilai sah apabila ia dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk itu dan dikeluarkan menurut cara yang diatur Undang-Undang. Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan KPU termasuk salah satu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang *a quo*. Sebab, Peraturan KPU merupakan peraturan yang ditetapkan oleh KPU sebagai salah satu komisi negara independen.

Sesuai Pasal 119 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dalam kaitannya dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan KPU dibentuk oleh KPU untuk atau dalam rangka menyelenggarakan Pemilu. Oleh karena pembentukan peraturan KPU merupakan bagian dari kewenangan penyelenggaraan pemilu yang dimiliki KPU, maka pembentukannya juga tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan lainnya. KPU harus betul-betul mandiri dalam membentuk peraturan agar Pemilu dapat dilaksanakan secara jujur dan adil.

Keterlibatan kekuasaan lain dalam membentuk peraturan KPU justru akan dan potensial menyebabkan penyelenggaraan Pemilu berada di dalam tarik-

menarik kepentingan politik yang ada. Hal demikian itu akan mengekang kebebasan KPU untuk mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil. Sehingga, institusi KPU tidak lagi akan mandiri secara kelembagaan ketika kewenangan pembentukan Peraturan diintervensi, sekalipun oleh Pemerintah dan DPR.

Pemerintah dan DPR adalah pembentuk undang-undang. Dengan kekuasaan legislasi yang dimiliki DPR, tidak selayaknya lagi DPR turut campur membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, termasuk Peraturan KPU. Jika hendak memastikan arah penyelenggaraan pemilu yang lebih berkepastian, pemerintah dan DPR cukup mengaturnya secara lebih jelas dan tegas dalam Undang-Undang, sehingga tidak ada ruang bagi peraturan lebih rendah untuk keluar dari apa yang diatur Undang-Undang. Sehingga pemerintah dan DPR pun tidak perlu lagi ikut serta dalam pembentukan peraturan KPU.

Jika alasan melibatkan pemerintah dan DPR dalam pembentukan Peraturan KPU adalah untuk mengawasi agar Peraturan KPU tidak bertentangan dengan UU, hal itu tentu tidak tepat. Sebab, (1) telah tersedia mekanisme *judicial review* sebagai sarana kontrol terhadap Peraturan KPU; (2) keterlibatan pemerintah dan DPR bukanlah jaminan bahwa Peraturan KPU tidak akan bertentangan dengan Undang-Undang, sebab dengan keterlibatan pemerintah dan DPR pun pertentangan juga mungkin bahkan telah pernah terjadi sebagaimana disampaikan sebelumnya; (3) jika memang maksudnya untuk mengawasi, mengapa pemerintah dan DPR tidak melibatkan diri saja untuk pembentukan seluruh peraturan pelaksana undang-undang? Dengan hanya terlibat dalam pembentukan peraturan KPU, sulit membantah bahwa hal itu bukan ditujukan untuk mengintervensi proses penyelenggaraan pemilu/pilkada.

Selain itu, pembentukan Peraturan KPU merupakan delegasi dari undang-undang yang dibentuk sendiri oleh DPR dan pemerintah. Ketika pembentukan suatu norma telah didelegasikan, maka tanggung jawab pembentukan dan implikasi hukum dari pembentukan peraturan yang lebih rendah atau peraturan pelaksana tersebut pada lembaga yang menerima delegasi. Sementara lembaga yang memberikan delegasi tidak lagi turut serta dan bertanggung jawab atas norma yang dibentuk atas dasar delegasi pengaturan dimaksud. Jika pemberi delegasi (pembentuk Undang-Undang) tetap ikut serta, delegasi pembentukan peraturan pelaksanaan Undang-Undang justru akan kehilangan makna.

Berdasarkan argumentasi hukum sebagaimana diterangkan di atas, mempertahankan mekanisme pembentukan Peraturan KPU yang melibatkan pemerintah dan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 9 huruf f Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sama artinya membiarkan pelanggaran terhadap konstitusi terus terjadi, khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, yang diminta Pemohon dalam permohonan perkara pengujian ini layak ditimbang Mahkamah demi menjaga konstitusionalitas dan makna hakiki Pasal 22E UUD 1945 dalam penyelenggaraan Pemilu.

[2.3] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar *opening statement* dari Presiden pada persidangan tanggal 9 November 2016 dan telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 Desember 2016, serta tambahan keterangan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

1. Bahwa menurut Pemohon ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 dimana KPU memiliki kewajiban untuk berkonsultasi pada praktiknya menyebabkan penyusunan peraturan komisi pemilihan umum menjadi berlarut-larut;
2. Menurut Pemohon ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 dimana DPR dan Pemerintah terlibat dalam penyusunan Peraturan KPU hal ini sangat bertentangan dengan agenda reformasi terbentuknya lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri serta secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensinya meruntuhkan kemandirian dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945;
3. Menurut Pemohon seharusnya lembaga penyelenggara Pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain, baik pihak berwenang atau pihak partai politik;
4. Bahwa KPU tidak pernah menutup ruang bagi para pihak untuk menyampaikan masukan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, akan tetapi terkait dengan pengambilan keputusan, maka KPU tidak boleh diintervensi oleh kepentingan seseorang dan kelompok tertentu;

5. Pemohon menyatakan ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

1. Bahwa berdasar asas kedudukan hukum (*legal standing*) tidak setiap pihak berhak mengajukan gugatan ke pengadilan tetapi hanya pihak yang mendalilkan adanya kerugian.

Bahwa berdasar Putusan MK Nomor 006/PUU/III/2005 dan Nomor 011/PUU/PUU-V/2007 dan putusan-putusan MK selanjutnya lima syarat adanya kerugian yaitu:

- a. adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - c. bahwa kerugian konstitusional pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
 - e. adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
2. Bahwa pengujian atas posita Pemohon terhadap lima syarat diatas adalah sebagai berikut:
 - a. Hak konstitusional yang didalilkan Pemohon adalah Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Terhadap dalil ini pemerintah berpendapat bahwa Pasal 22E ayat (5) bukanlah pasal yang melahirkan hak kepada KPU tetapi adalah suatu **asas hukum umum** yang harus ditegakkan dan diperjuangkan oleh semua elemen bangsa tidak hanya oleh KPU tetapi juga oleh DPR dan Pemerintah.
 - b. Pasal yang didalilkan oleh pemohon melanggar kemandirian KPU adalah Pasal 9 huruf a UU Pilkada sepanjang frasa "setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat". Terhadap dalil ini pemerintah berpendapat bahwa

kemandirian KPU terbatas pada kemandirian menyelenggarakan Pemilu tidak mencakup kemandirian dalam membuat peraturan. Kemandirian KPU dalam menyelenggarakan pemilu tidak ditentukan oleh ada tidaknya konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah. Kemandirian KPU dalam penyelenggaraan Pemilu ditentukan oleh integritas para Komisioner KPU sendiri tidak ditentukan oleh faktor eksternal. Pemikiran yang mendalilkan berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah mengancam kemandirian KPU dalam penyelenggaraan Pemilu adalah dalil yang keliru dan tidak berdasar hukum.

- c. Kerugian yang didalilkan oleh pemohon adalah pembahasan rancangan peraturan KPU berlarut-larut dalam forum rapat dengar pendapat. Terhadap dalil ini pemerintah berpendapat bahwa rapat dengar pendapat antara KPU dengan DPR dan Pemerintah berlarut-larut bukanlah suatu kerugian yang spesifik dan tidak disebabkan oleh pasal *a quo* yang diuji tetapi ditentukan oleh kualitas dan integritas para anggota KPU, DPR dan Pemerintah. Jika semua punya integritas maka tidak akan ada rapat yang berlarut-larut, dan tidak akan ada pemikiran bahwa rapat dengan DPR dan Pemerintah mengancam kemandirian KPU. Tidak boleh ada pemikiran pada setiap elemen bangsa termasuk KPU bahwa DPR dan Pemerintah mengancam kemandirian KPU.

Berdasar alasan di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima.

Namun apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemerintah menyampaikan keterangan atas pokok perkara.

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 merupakan pranata hukum yang masih memerlukan penafsiran lebih lanjut untuk dirumuskan dalam norma hukum konkrit dalam bentuk Undang-Undang. Terhadap isi ketentuan tersebut, Pemerintah menafsirkan bahwa frase “Pemilihan umum diselenggarakan suatu komisi pemilihan umum” adalah bahwa pemilihan umum dilaksanakan oleh satu komisi pemilihan umum yang namanya tidak ditentukan dalam UUD ini. Oleh karena itu namanya dapat Komisi Pemilihan Umum, Lembaga Pemilihan Umum atau apa saja dengan jumlah hanya satu. Dengan demikian, dalam konteks kelembagaan sebagai tindak lanjut perintah dari Pasal 22E ayat (5) harus dibentuk satu komisi pemilihan umum yang bersifat tetap, nasional dan mandiri. Oleh Pemerintah, perintah Pasal tersebut dijabarkan dalam bentuk kelembagaan Komisi Pemilihan Umum. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 22E ayat (6) yang menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dalam Undang-Undang.
2. Perlu Pemerintah sampaikan pada persidangan yang mulia ini bahwa pada saat pembahasan pembentukan Undang-Undang *a quo*, Pemohon juga ikut turut andil didalamnya dalam setiap tahapan, sehingga apabila ada hal-hal yang dinilai tidak sesuai seyogianya disampaikan pada saat pembahasan tersebut, dengan Permusyawaratan untuk mencapai mufakat yang dapat dilaksanakan oleh semua pihak dengan sebaik-baiknya. Berkaitan dengan hal ini pula, mengingat Undang-Undang *a quo* telah disepakati oleh Pihak-pihak terkait dan telah secara sah diundangkan, maka hal ini mengandung makna bahwa KPU juga telah sepakat dan sejalan atas terbitnya Undang-Undang ini beserta materi yang ada didalamnya, dengan demikian maka berdasarkan etika Penyelenggaraan Pemerintahan, sangatlah tidak etis apabila para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.
3. Bahwa kata “*Mandiri*” tidaklah mengandung makna KPU dapat melakukan segala-galanya dengan sendiri tanpa melibatkan unsur pemerintahan lainnya, karena dinamika penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dari aspek pemilihan umum saja, justru penyelenggaraan pemilihan umum wajib memperhatikan dan menyesuaikan dengan

berbagai dinamika dari segala aspek kehidupan, proses sinkronisasi inilah yang mewajibkan lembaga KPU untuk berkoordinasi dengan Pemerintah dan DPR, agar supaya dalam menyusun/menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis dalam setiap tahapan Pemilu dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya serta harus sesuai dengan *original intent*/materi muatan yang diatur dengan Undang-Undang a quo.

4. Bahwa norma yang terkandung dalam objek permohonan a quo merupakan operasionalisasi secara logis atas penafsiran di atas, Dengan konstruksi yang demikian itu, maka dapat dipahami bahwa KPU dalam rangka melaksanakan tugasnya yang merupakan sebagian dari tata kelola penyelenggaraan pemerintahan, sudah sewajarnya melaksanakan koordinasi dengan penyelenggara Pemerintahan yaitu Pemerintah dan DPR. Adapun salah satu bentuk koordinasi tersebut adalah dengan melakukan konsultasi dalam forum dengar pendapat.
5. Bahwa berbagai referensi manajemen menteorikan demi terciptanya manajemen yang baik, yang efisien dan efektif ketiga fungsi manajemen yaitu perencanaan, pelaksanaan atau penyelenggaraan, dan pengawasan dilaksanakan oleh unit organisasi yang terpisah. Dalam konteks sistem pemilihan umum, penyelenggaraan dilaksanakan oleh KPU, pengawasan dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang juga mandiri. Sehingga sudah tepat apabila yang melaksanakan perencanaan atau regulasi adalah DPR bersama dengan Pemerintah dalam bentuk Undang-Undang.
6. Bahwa KPU seharusnya membangun suatu pemikiran bahwa dalam setiap penyelenggaraan ketatanegaraan selalu beriringan didalamnya beberapa factor utama yang menentukan yaitu Pemerintah sebagai pelaku empiris penyelenggaraan Pemerintahan disegala aspek kehidupan, DPR sebagai manifestasi rakyat Indonesia, sedangkan KPU hendaknya fokus kepada penyelenggaraan pelaksanaan pemilihan umumdimana regulasinya dibuat oleh DPR bersama dengan Pemerintah, hal ini tentunya akan menjadi faktor utama dalam meningkatkan kredibilitas, elektabilitas dan eksistensi KPU itu sendiri.
7. Pemerintah sangat sependapat bahwa Putusan-putusan yang diambil oleh KPU dalam konteks penyelenggaraan tidak boleh diintervensi oleh

siapa pun. Misalnya untuk menentukan siapa yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta Pemilu, menentukan jumlah suara yang diperoleh oleh setiap calon, dan seterusnya. Disinilah letak kemandirian itu.

8. Bahwa mengambil definisi atau pengertian kemandirian atau independensi dari pemohon yang terdapat pada halaman 18 “Independensi penyelenggara mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik, dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi dapat dilihat dari sikap dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye dan lain-lain”. Sejalan dengan pengertian pemohon, maka konsultasi dengan DPR dan Pemerintah bukanlah suatu ancaman terhadap kemandirian KPU, akan tetapi dalam rangka keselarasan aturan antara Undang-Undang dengan pengaturan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.
9. Bahwa dari tugas dan wewenang KPU terlihat bahwa putusan-putusan yang diambil oleh KPU adalah putusan-putusan yang bersifat *beschikking* dan tidak bersifat *regelling* kecuali yang terdapat pada huruf c.
10. Pemerintah berpandangan meskipun permohonan ini dikabulkan, DPR tetap berhak memberikan rekomendasi kepada setiap lembaga negara termasuk KPU sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 74 ayat (1) yang berbunyi : “DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara. Dan ayat (2) berbunyi, Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau

penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

11. Bahwa melalui sidang yang mulia ini, Pemerintah mengingatkan kepada para pemohon atas sumpah/janji anggota KPU sebagai berikut: “Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji: Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota KPU dengan sebaik-baiknya **sesuai dengan peraturan perundang-undangan** dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Bahwa Pemerintah memaknai semua peraturan perundang-undangan adalah kebijakan negara maka adalah kewajiban semua lembaga negara untuk mematuhi, biarlah rakyat yang mengujinya. Ini sangat penting untuk memperlihatkan kepada rakyat bahwa semua lembaga penyelenggara negara satu kata dalam memajukan bangsa dan negara.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian 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, untuk memberikan putusan:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan yang disampaikan oleh Pemohon dan Presiden masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 Desember 2016, yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan Mahkamah adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas norma Undang-Undang *in casu* Pasal 9 huruf a dan Pasal 22B huruf a 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 [(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898), selanjutnya disebut UU 10/2016] terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa Pemohon adalah Para Komisioner Komisi Pemilihan Umum yang bertindak untuk dan atas nama Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, yang mempunyai tugas dan kewenangan menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat serta Pemerintah dalam forum dengar pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016. Karena KPU dan Bawaslu merupakan pemegang kekuasaan penyelenggara Pemilu yang mandiri, termasuk dalam menyusun regulasi (*self regulatory body*). Apalagi proses konsultasi tersebut analog dengan sebuah keharusan adanya persetujuan dari DPR. Selanjutnya, persetujuan tersebut menurut norma *a quo* bersifat mengikat bagi KPU dan Bawaslu. Maka keberadaan ketentuan tersebut secara potensial telah merugikan hak konstitusional Pemohon, bahkan proses konsultasi yang telah berlangsung secara faktual telah bertentangan dengan konstitusi. Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan pasal *a quo* telah membatasi, melepaskan dan menghapus hak konstitusional Pemohon;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan dalil Pemohon tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon secara jelas dan meyakinkan bahwa dirinya memenuhi kualifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, sebagai para Komisioner KPU RI yang memiliki hak konstitusional dan kerugian tersebut bersifat spesifik atau setidaknya potensial akibat berlakunya norma yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon dan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi. Oleh karena itu, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* serta Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok Permohonan;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan agar Pasal 9 huruf a UU 10/2016 yang menyatakan, "*Tugas dan wewenang KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan meliputi: a. Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*", sepanjang frasa "*...setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*" bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa salah satu lembaga yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945 adalah lembaga penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 22E ayat (1) disebutkan bahwa "*Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*". Selanjutnya pada ayat (5) ditegaskan bahwa "*Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*".
2. Bahwa KPU sebagai lembaga negara yang dilahirkan berdasarkan UUD 1945 memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan UUD 1945. KPU sebagai lembaga negara memiliki derajat konstitusional yang sama dengan Bank Indonesia dan Komisi Yudisial.
3. Bahwa penyelenggara Pemilu yang selanjutnya dalam Undang-Undang pembentukannya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu secara mandiri dan imparial bebas dari pengaruh atau campur tangan pihak lain, termasuk dalam hal ini DPR dan Pemerintah. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPU diberi atribusi wewenang untuk menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya untuk setiap tahapan Pemilu. Kemandirian KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan, sangat penting untuk mewujudkan kepastian hukum, kompetisi yang setara, fair, dan adil.
4. Bahwa kedudukan Peraturan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan setara dengan Peraturan Pemerintah yang mana Kementerian/Lembaga dalam

melaksanakan kewenangan atribusi menyusun dan menetapkan peraturan tidak mempunyai kewajiban konsultasi dengan pembentuk undang-undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016, sepanjang frasa yang berbunyi “.... *setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*” mengakibatkan adanya pemberlakuan yang berbeda dalam pelaksanaan atribusi wewenang menyusun dan menetapkan peraturan Kementerian/Lembaga. Selain itu ditinjau dari sistem hukum Indonesia, apabila suatu peraturan yang diterbitkan oleh Kementerian/Lembaga dinilai tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berada satu tingkat di atasnya, maka terdapat mekanisme hukum bagi masyarakat dan/atau pihak yang dirugikan kepentingannya dapat mengajukan upaya hukum *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Hal demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

5. Bahwa dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan, “*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*” Oleh sebab itu menurut UUD 1945, penyelenggara Pemilu haruslah lembaga yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri.
 - i. “*Nasional*” dimaksudkan bahwa KPU sebagai Penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan dari Bentuk Negara Kesatuan;
 - ii. “*Tetap*” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan;
 - iii. “*Mandiri*” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun.
6. Bahwa terkait dengan kemandirian, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak memberikan definisi khusus tentang makna mandiri atau independen. Namun, sebagai perbandingan dapat kiranya melihat pengertian independensi dalam doktrin

dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* memberikan definisi “*Independensi penyelenggara mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi tersebut dapat dilihat dari sikap, dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.*” Selanjutnya, Penjelasan Pasal 14 huruf h Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memaknai kemandirian dengan definisi sebagai berikut: “Kemandirian dimaknai sebagai keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat”.

7. Bahwa berdasarkan pengertian tersebut, maka makna kemandirian atau independensi tidak ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri ataupun dari segi kemampuan lembaga melakukan pembiayaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, tetapi kemandirian atau independensi harus dimaknai tidak adanya benturan kepentingan, pengaruh dan/atau tekanan dari pihak manapun kepada lembaga yang mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
8. Bahwa sesuai dengan kedudukan dan peranan KPU sebagaimana amanat UUD 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hakekat wewenang menyelenggarakan Pemilu tidak sekedar mengelola aspek teknis, lebih dari itu penyelenggara Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk mewujudkan kepastian hukum. KPU sebagai lembaga negara memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada Undang-Undang, nilai, asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu demokratis. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi *conflict of interest* bagi pemerintah yang suatu saat menjadi peserta Pemilu dan/atau kepentingan partai politik yang berada di DPR. Demi memberikan kepastian hukum tersebut, KPU diberikan kewenangan, mengatur lebih lanjut aturan

penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu dalam bentuk peraturan sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang atau dikenal dengan istilah “*self regulator bodies*” sesuai peraturan perundang-undangan, kode etik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

9. Bahwa mengingat pentingnya peranan KPU dalam perwujudan negara hukum yang demokratis, maka KPU sebagai lembaga negara yang memiliki kedudukan *constitutional importance* seharusnya mendapat perlakuan yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan yang sifatnya *full authority*, yakni dalam bertindak menjalankan fungsinya tidak diintervensi oleh lembaga lain.
10. Bahwa adanya pengaturan Pemohon wajib konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU pada praktiknya berlangsung secara berlarut-larut sehingga mempengaruhi tata kelola penyelenggaraan Pemilihan. Dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang yang belum lengkap atau multi tafsir sehingga terdapat kebutuhan untuk mendapatkan penjelasan DPR dan Pemerintah, maka tanpa adanya pengaturan kewajiban konsultasi, Pemohon akan menginisiasi kegiatan konsultasi. Hal demikian, sesungguhnya telah dipraktikkan oleh Komisioner Periode 2001-2007. Setelah berkonsultasi dan mendapat penjelasan DPR dan Pemerintah, KPU mempunyai otoritas secara mandiri untuk menempuh kebijakan dan sesuai konstitusi dan peraturan perundang-undangan, KPU bertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditempuh. Dalam hal Peraturan KPU dipandang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, menurut hukum dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung.
11. Bahwa lahirnya UU 10/2016, terutama ketentuan dalam Pasal 9 huruf a, sepanjang frasa yang berbunyi “.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya-potensial meruntuhkan kemandirian dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan adanya forum konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah yang bersifat mengikat dalam menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis, akan membuka ruang pengaturan yang memihak dan tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keberpihakan penyelenggara Pemilu ini akan mengakibatkan ketidakpercayaan publik serta menjadikan proses dan hasil yang dipastikan tidak fair. Forum konsultasi para pihak ini berpotensi adanya *conflict of interest*.

12. Bahwa Pemohon sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang dibentuk berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, memaknai kemandirian dalam melaksanakan tugasnya adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Kemandirian ini merupakan suatu sistem jaminan untuk memungkinkan adanya penyelenggara yang imparial atau tidak memihak dalam rekrutmen penyelenggara negara atau pejabat publik dalam sebuah pemilihan umum. Dengan sistem jaminan independensi tersebut, Pemohon akan dapat memastikan bahwa penyelenggaraan Pemilu akan sesuai dengan prinsip dalam negara yang demokratis. Kemandirian yang melekat pada kewenangan penyelenggara Pemilu adalah kemandirian dalam menetapkan pengaturan Pemilu yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu. Oleh karenanya ketentuan dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016, sepanjang frasa yang berbunyi “... *setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial mengancam sistem jaminan “mandiri” dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.
13. Bahwa sejauh ini kemandirian Pemohon telah teruji dalam forum konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam penyusunan rancangan Peraturan KPU. Hasil pembahasan rancangan Peraturan KPU dalam forum konsultasi tersebut ditempatkan oleh Pemohon sebagai pengayaan referensi yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan. Memahami makna kemandirian penyelenggara Pemilu, saran, masukan dan pendapat Pemerintah dan DPR dalam forum konsultasi tersebut tidak bersifat mengikat. Pemohon sebagai penyelenggara Pemilu mempunyai tugas, wewenang, dan peran strategis untuk mewujudkan kepastian hukum dengan memperhatikan asas-asas penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan pengalaman Pemohon melakukan konsultasi rancangan Peraturan KPU, maka ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 yang

menyatakan forum konsultasi yang hasilnya bersifat mengikat yang secara aktual dan nyata-nyata atau setidaknya-potensial menciderai kemandirian Pemohon dalam menetapkan peraturan. (bukti P- 9)

14. Bahwa kemandirian Pemohon dalam menetapkan peraturan KPU setelah melampaui forum konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dapat dibuktikan dengan fakta sebagai berikut (bukti P-10):

a. pengaturan Pasal 4 ayat (1) huruf n Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi "*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota*" yang dianggap bertentangan dengan Pasal 7 huruf o 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 yang berbunyi "*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota*". Selanjutnya, dalam bagian Penjelasan Undang-Undang dinyatakan cukup jelas, sementara Peraturan KPU menyatakan:

"Syarat calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n, dengan ketentuan:

- 1) *belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota;*
- 2) *belum pernah menjabat sebagai Wakil Gubernur untuk calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota; dan*
- 3) *belum pernah menjabat sebagai Bupati atau Walikota untuk Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Walikota".*

Bahwa maksud dan tujuan dari ketentuan Pasal 7 huruf o tersebut adalah untuk menghindari adanya penurunan jabatan dari seorang calon yang sebelumnya telah menjabat sebagai seorang kepala daerah. Diibaratkan sebagai sebuah jenjang karir, maka jabatan publik dalam hal ini jabatan

kepala daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota) juga menunjukkan adanya suatu jenjang karir. Dengan demikian, maka pencapaian dan perlindungan harkat dan martabat jabatan kepala daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota) ditandai dengan adanya kenaikan jenjang secara hierarkis bukan penurunan jenjang jabatan, sehingga KPU berpendapat perlu adanya penjelasan lebih lanjut dalam peraturan KPU, namun sama sekali tidak mengubah makna ketentuan Pasal 7 huruf o, melainkan hanya mengatur lebih detail terkait dengan syarat pencalonan yang telah ditentukan dalam undang-undang sehingga tidak dapat ditafsirkan lain oleh pihak yang berkepentingan.

- b. pengaturan Pasal 36 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 yang berbunyi "*Apabila dalam proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat penetapan pengadilan mengenai penundaan pemberlakuan keputusan Menteri, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota tidak dapat menerima pendaftaran Pasangan Calon sampai dengan adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan ditindaklanjuti dengan penerbitan keputusan dari Menteri tentang penetapan kepengurusan Partai Politik*" yang dianggap bertentangan dengan beberapa Undang-Undang. Adanya pengaturan tersebut didasari prinsip bahwa setiap orang termasuk KPU wajib menghormati proses hukum yang sedang berjalan di lembaga peradilan, tidak hanya mendasarkan pada putusan pengadilan yang masih diajukan upaya hukum yang artinya belum berkekuatan hukum tetap (bukti P-11).
15. Bahwa berdasarkan fakta tersebut di atas, Pemohon mampu menjaga kemandirian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menyusun dan menetapkan peraturan tanpa terikat dengan lembaga lain, namun semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan.
 16. Bahwa yang menjadi fokus perhatian Pemohon adalah lahirnya pengaturan Pasal 9 huruf a UU 10/2016, yang berbunyi "*Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi: (a) menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah*

berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, memperlihatkan adanya keterlibatan DPR yang begitu sentral dan menentukan kewenangan KPU dalam menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan. Ketentuan tersebut berpotensi mengancam kemandirian Pemohon. Hal ini tidak selaras dengan agenda reformasi Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang independen karena berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemilu masa Orde Baru, penyelenggara Pemilu di bawah kendali Pemerintah sehingga hasil Pemilu sudah diketahui sebelum Pemilu dilaksanakan. Tuntutan reformasi penyelenggaraan Pemilu yang demokratis oleh penyelenggara Pemilu yang independen diwujudkan melalui amandemen konstitusi Pasal 22E ayat (5). Penyelenggara Pemilu mandiri berarti dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak di bawah kendali lembaga lain.

17. Bahwa keterlibatan DPR dan Pemerintah dalam penyusunan Peraturan KPU sangat bertentangan dengan agenda reformasi terbentuknya lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri. Adanya frase “.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*” dalam ketentuan Pasal 9 huruf a bertentangan dengan semangat dan cita-cita penyelenggaraan Pemilu demokratis. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang, KPU diberi atribusi wewenang untuk menyusun dan menetapkan peraturan dan pedoman teknis setiap tahapan Pemilihan untuk mewujudkan pemilihan yang demokratis dan berkualitas. Pemilihan yang demokratis mensyaratkan adanya kepastian hukum. Maknanya, seluruh regulasi yang mengatur aturan main tidak mengandung kekosongan hukum, konsisten satu sama lain, dan tidak mengandung ketentuan yang saling bertentangan dan mempunyai pengertian yang jelas dan tunggal (tidak multitafsir). Berdasarkan pengalaman Pemohon menyusun rancangan peraturan KPU sebagaimana diuraikan di atas, terdapat kekosongan hukum, pengaturan yang tidak lengkap, dan multitafsir. Berdasarkan atribusi wewenang yang diberikan kepada Pemohon, Pemohon mempunyai peran untuk mewujudkan prosedur dan aturan main pemilihan yang memberikan kepastian hukum serta menegakkan asas *fairness* dan adil. Penyelenggara Pemilu sebagai *independent and self regulator bodies*

seharusnya bebas pengaruh dan intervensi dalam menyusun aturan main penyelenggaraan Pemilu.

18. Frase “.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat” tersebut berpotensi mengancam kemandirian dan kualitas pemilihan yang fair dan adil. Konsultasi dengan DPR dan Pemerintah seharusnya dilakukan berdasarkan kebutuhan penyelenggara pemilihan dalam hal terdapat ketentuan Undang-Undang Pemilu/Pemilihan yang multitafsir, kontradiktif, atau tidak lengkap. Forum konsultasi dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan pembentuk undang-undang (Pemerintah dan DPR) atas norma Undang-Undang tersebut. Selanjutnya, hasil konsultasi menjadi bahan pertimbangan penyelenggara pemilihan dalam pengambilan keputusan dengan memperhatikan asas-asas Pemilu demokratis. Dalam pelaksanaan tugas menyusun dan menetapkan peraturan, penyelenggara pemilihan tidak boleh terikat dengan kepentingan politik secara personal maupun institusional.
19. Bahwa independensi sebuah lembaga negara termasuk KPU, bukan hanya ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri. Kemandirian sebuah lembaga ditentukan juga oleh mekanisme lembaga tersebut dalam menjalankan kewenangannya baik secara institusional, fungsional dan administratif. Oleh karena itu, konsultasi Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya dengan DPR dan Pemerintah yang hasilnya bersifat mengikat akan mengganggu kemandirian KPU.
20. Bahwa *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mengenalkan standar dalam Pemilu agar penyelenggaraan Pemilu dikatakan demokratis, yaitu penyelenggara dituntut independen dan tidak berpihak. Salah satu indikasi yang dapat memperlihatkan independensi KPU sebagai penyelenggara Pemilu adalah melalui regulasi yang ditetapkan, apakah regulasi tersebut memberikan dan menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi semua pihak atau tidak, karena adanya regulasi yang adil dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, di mana kepercayaan tersebut dapat diukur salah satunya melalui tingkat partisipasi pemilih. Akan tetapi, dengan adanya ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 yang menyatakan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum yang keputusannya

bersifat mengikat mengganggu dan meruntuhkan kredibilitas KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan dapat menimbulkan dampak lebih luas pada legitimasi hasil Pemilu.

21. Bahwa oleh karena itu, lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. Lembaga penyelenggara Pemilu harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan. Alasannya, setiap dugaan manipulasi, persepsi bias, atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil Pemilu. Khusus tentang lembaga penyelenggara Pemilu, standar internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut dapat bekerja independen. Independensi penyelenggara Pemilu merupakan persoalan penting, karena mesin-mesin penyelenggara Pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu.
22. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 telah mengabulkan permohonan pengujian 1). Pasal 57 ayat (1) UU 32/2004 menyangkut anak kalimat yang berbunyi "*... yang bertanggung jawab kepada DPRD*"; 2). Pasal 66 ayat (3) huruf e, "*Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD*"; dan 3). Pasal 67 ayat (1) huruf e, "*Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD*"; serta 4). Pasal 82 ayat (2): menyangkut anak kalimat yang berbunyi "*....dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD*".
23. Dalam pertimbangannya terhadap pengujian Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menyatakan, "*Terhadap permohonan para Pemohon mengenai ayat (1) sepanjang anak kalimat, "... yang bertanggung jawab kepada DPRD*", Mahkamah berpendapat bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung harus berdasarkan asas-asas Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggung jawab kepada DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas

unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu, KPUD harus bertanggung jawab kepada publik bukan kepada DPRD. Sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU Pemd. Dengan demikian petitem ini, demi menjamin kualitas pelaksanaan demokrasi di daerah, harus dikabulkan. Demikian pula petitem nomor 4 yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 66 ayat (3) huruf e Undang-Undang *a quo* secara *mutatis mutandis* dengan pertimbangan yang sama harus dikabulkan.

24. Selanjutnya, terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, “...kepada DPRD”. Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu yang lebih penting lagi adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat mengancam jaminan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada secara langsung sesuai dengan asas-asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang bersifat politik karenanya mempunyai kepentingan politik dalam arena persaingan kekuasaan di tingkat daerah harus dihindarkan dari kemungkinan potensi untuk melakukan intervensi terhadap independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung melalui mekanisme pertanggungjawaban anggaran. Oleh karena itu petitem yang diajukan oleh Pemohon dalam soal ini harus dikabulkan.

25. Terhadap Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat, “...oleh DPRD”, Mahkamah berpendapat bahwa oleh karena KPUD yang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah [vide Pasal 66 ayat (1) huruf g Undang-Undang *a quo*] maka yang berwenang mengenakan sanksi pembatalan pasangan calon bukanlah DPRD, melainkan KPUD. Menurut Pasal 66 ayat (1) huruf g tersebut jelas ditentukan bahwa KPUD-lah yang berwenang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Sesuai dengan prinsip *a contrario actus*, yang berlaku universal dalam ilmu

hukum, maka pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Guna menjamin kepastian hukum sebagaimana terkandung dalam prinsip negara hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka karena lembaga yang menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah KPUD, maka KPUD pula yang seharusnya diberi kewenangan untuk membatalkannya. Di samping bertentangan dengan prinsip negara hukum dimaksud, kewenangan DPRD sebagai lembaga politik untuk membatalkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung dengan penetapan pasangan calon dimaksud merupakan hal yang fundamental dan substantif untuk menjaga independensi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung sesuai dengan amanat UUD 1945. Oleh karena itu dalil para Pemohon adalah beralasan, maka petitum ini harus dikabulkan (bukti P-12).

26. Bahwa Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 telah menegaskan kemandirian penyelenggara Pemilu, di mana dalam pendapatnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*. Kalimat *“suatu komisi pemilihan umum”* dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jujur. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jujur dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Bawaslu sebagaimana diatur dalam Bab IV

Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Bawaslu. Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara Pemilu menjadi jelas dan nyata (bukti P-13).

27. Bahwa selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 berpendapat, syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tersebut berkaitan erat dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*, terutama pada kata *“mandiri”*;
28. Bahwa adanya ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 *“...setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”* tidak efektif dan cenderung mengingkari sifat kemandirian Pemohon yang secara potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon. KPU sebagai lembaga negara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam menyelenggarakan Pemilu sudah seharusnya bebas intervensi, sehingga adanya pengaturan tersebut jelas akan meruntuhkan kemandirian KPU karena telah memberikan celah bagi DPR dan Pemerintah untuk melakukan intervensi dalam penyusunan dan pembentukan Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya. KPU tidak pernah menutup ruang bagi para pihak untuk menyampaikan masukan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Mendengarkan pendapat dari banyak pihak adalah suatu kewajiban dan keharusan guna mengakomodir berbagai pandangan atas suatu pembentukan peraturan atau pedoman teknis lainnya, akan tetapi terkait dengan pengambilan keputusan, maka KPU tidak boleh diintervensi oleh kepentingan seseorang dan kelompok tertentu.
29. Bahwa Pemohon menilai penerapan pasal *a quo*, sepanjang frasa yang berbunyi *“...setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum*

rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan Pemohon, dikarenakan menghambat dan menyulitkan Pemohon dalam mengambil keputusan secara mandiri, mengingat sangat dimungkinkan adanya perbedaan kebijakan dan/atau pandangan antara Pemohon dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Dalam hal demikian terjadi, KPU tidak memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan yang bebas dari tekanan dan pengaruh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pada akhirnya berpotensi membuat proses penyelesaian Peraturan KPU dan pedoman teknis oleh Pemohon menjadi lebih lambat dan potensial mengganggu tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

30. Bahwa ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan antara KPU dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, antara lain, Komisi Yudisial dan Bank Indonesia yang mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan sesuai dengan lingkup tugasnya. Kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menyebutkan bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, apabila Pasal 9 huruf a UU 10/2016 diterapkan, pasal tersebut secara nyata telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri.
31. Bahwa berdasarkan hal tersebut, jelas dengan ada dan berlakunya Pasal 9 huruf a UU 10/2016 telah merugikan hak konstitusional Pemohon sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang independen dan mandiri dan bebas dari pengaruh serta intervensi pihak manapun. Oleh karenanya, demi kepastian hukum Pasal 9 huruf a UU 10/2016 harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22E UUD 1945 yang berbunyi, *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*.

[3.9] Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama permohonan Pemohon, masalah utama yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 9 huruf a UU 10/2016, sepanjang frasa yang menyatakan,

“... setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”. Apakah frasa tersebut di atas bermakna menghilangkan hakikat kemandirian KPU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.9.1] Bahwa dalam menilai dan memahami kemandirian KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak cukup hanya dilakukan secara tekstual tatkala perihal kemandirian yang dimaksud dalam UUD 1945 dituangkan lebih lanjut ke dalam suatu norma undang-undang melainkan harus dikaitkan konteksnya dengan kaidah yang berlaku dalam penafsiran konstitusi yang menuntut pemahaman terhadap Konstitusi sebagai satu kesatuan (*the unity of the constitution*), koherensinya secara praktis (*practical coherence*), dan keberlakuannya yang tepat (*the appropriate working*) dari pengertian yang hendak diberikan oleh Konstitusi (*in casu* UUD 1945) terhadap istilah “mandiri” dimaksud. Sebab, memberi tafsir konstitusional terhadap suatu norma Undang-Undang yang diturunkan atau sebagai pelaksanaan dari norma Konstitusi sejatinya adalah upaya untuk menjawab pertanyaan: bagaimana kita memandang Konstitusi beserta tujuan-tujuan yang hendak diwujudkan atau dicapainya. Oleh karena itu, konteks latar belakang sejarah (*historical background*), aspek teleologis (*teleological aspect*), dan antisipasi terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi pada masa yang akan datang (*future anticipation*) merupakan keniscayaan yang harus dipertimbangkan secara cermat;

[3.9.2] Bahwa dilihat dari sudut pandang konstitusi sebagai satu kesatuan, perihal kemandirian KPU tidak dapat dilepaskan dari tujuan mewujudkan bekerjanya kaidah, lembaga, dan praktik demokrasi dalam rangka mengimplementasikan gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum yang merupakan ruh dari UUD 1945 sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Karena alasan itulah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara sengaja memasukkan atau menambahkan ketentuan tentang pemilihan umum pada saat dilakukan perubahan UUD 1945. Sebab, disadari betul bahwa negara demokrasi yang berdasar atas hukum tersebut tidak mungkin

tercapai tanpa ada pemilihan umum yang demokratis. Sementara itu, kebutuhan akan pemilihan umum yang demokratis menuntut diadakannya institusi yang kredibel sebagai penyelenggara di mana kemandirian merupakan salah satu penanda vital kredibilitas institusi penyelenggara pemilihan umum itu. Untuk maksud dan tujuan itulah institusi KPU diadopsi oleh UUD 1945. Meskipun KPU sendiri oleh UUD 1945 tidak dimaksudkan sebagai nama diri, sifat mandiri (selain sifat nasional dan tetapnya) merupakan unsur inheren yang tidak dapat ditiadakan;

[3.9.3] Selanjutnya, dalam konteks berbeda namun dalam semangat yang sama, pengertian “mandiri” atau “kemandirian” dapat ditemukan dalam sejumlah Undang-Undang lainnya, di antaranya:

1. Penjelasan Pasal 14 huruf h Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memaknai kemandirian dengan definisi sebagai berikut: *“Kemandirian dimaknai sebagai keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat”*. Bahwa berdasarkan pengertian tersebut, maka makna kemandirian atau independensi tidak ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri ataupun dari segi kemampuan lembaga melakukan pembiayaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, tetapi kemandirian atau independensi harus dimaknai tidak adanya benturan kepentingan, pengaruh dan/atau tekanan dari pihak manapun kepada lembaga yang mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Bahwa sesuai dengan kedudukan dan peranan KPU sebagaimana amanat UUD 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hakikat wewenang menyelenggarakan Pemilu tidak sekedar mengelola aspek teknis, lebih dari itu penyelenggara Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk melaksanakan Undang-Undang dan menjalankan kewenangannya. KPU memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada Undang-Undang, nilai, asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi konflik kepentingan bagi peserta Pemilu.

2. Bahwa mengingat pentingnya peranan KPU dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis, maka KPU yang secara kelembagaan memiliki nilai *constitutional importance* seharusnya mendapat perlakuan yang sama dengan lembaga lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan penuh dalam konteks menjalankan perintah Undang-Undang dan melaksanakan kewenangannya tanpa campur tangan atau intervensi lembaga lain.
3. Walaupun KPU sebagai lembaga yang independen sebagai lembaga yang berwenang membentuk peraturan sendiri, tidak berarti bahwa KPU bebas untuk menentukan sesuai dengan kehendaknya semua tahapan dalam Pemilihan Umum dan Pilkada, sinkronisasi agenda ketatanegaraan dengan tahapan Pemilihan Umum dan Pilkada sangat diperlukan. Oleh sebab itu konsultasi dengan DPR dan Pemerintah bukanlah suatu ancaman terhadap kemandirian KPU, akan tetapi dalam rangka keselarasan aturan antara Undang-Undang dengan pengaturan dalam peraturan KPU.

Dalam perspektif lain terhadap sifat “mandiri” yang dilekatkan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mengandung sejumlah makna sebagai berikut:

1. Perumusan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari sejarah penyelenggaraan Pemilu sebelum perubahan UUD 1945. Sejak tahun 1955-1997, Pemilu dilaksanakan oleh pemerintah di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri/Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pada tahun 1999, Pemilu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan partai politik peserta Pemilu, di mana KPU diisi oleh perwakilan pemerintah dan partai politik. Sepanjang sejarah Pemilu yang penyelenggaranya adalah pemerintah dan partai politik, kecurangan yang melibatkan penyelenggara Pemilu telah menjadi bagian dari catatan buruk pelaksanaan Pemilu. Pemilu pada masa Orde Baru, LPU yang dipimpin Menteri Dalam Negeri tidak saja bertugas menyelenggarakan Pemilu secara langsung, umum, bebas dan rahasia, melainkan juga turut memastikan agar Pemilu dimenangkan oleh organisasi peserta Pemilu pendukung pemerintah. Catatan panjang sejarah penyelenggaraan Pemilu yang selalu diwarnai praktik curang yang melibatkan penyelenggara tersebut menjadi salah satu pertimbangan MPR untuk

menyerahkan penyelenggaraan Pemilu kepada sebuah lembaga yang bersifat mandiri, bukan lagi oleh pemerintah maupun partai politik peserta Pemilu.

2. Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilu yang jujur dan adil hanya akan dapat diwujudkan bila diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang bebas dari intervensi lembaga manapun, lebih-lebih institusi yang di dalamnya terdapat peserta Pemilu. Peran DPR dan Pemerintah berhenti hanya sampai tahap pembentukan Undang-Undang yang berhubungan dengan Pemilu dan melaksanakan seleksi calon anggota penyelenggara Pemilu. Dengan demikian apabila sudah masuk pada proses dan tahapan, Pemilu sepenuhnya harus dikendalikan oleh KPU sebagai lembaga independen. Dengan melihat hubungan sistematis antara Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, terlihat bahwa UUD 1945 menghendaki agar pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui Pemilu harus terlaksana secara jujur. Di mana, kejujuran dalam Pemilu hanya mungkin dapat dicapai apabila Pemilu dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang bersifat mandiri;
3. Kemandirian KPU merupakan pengejawantahan dari kedudukan KPU yang secara konseptual dikategorikan sebagai lembaga independen. Frasa “mandiri” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menunjuk pada kedudukan KPU sebagai lembaga yang berada di luar kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan DPR. Sebagai lembaga mandiri, KPU memiliki kewenangan untuk menjalankan sebagian fungsi negara yang diberikan kepadanya oleh UUD 1945 dan Undang-Undang. Secara teoritik, lembaga yang dikategorikan sebagai lembaga independen adalah lembaga yang memiliki dan memenuhi prasyarat dan ciri tertentu, yaitu: (1) dasar hukum yang membentuknya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi lembaga tersebut; (2) lembaga dimaksud bebas dari pengaruh/kontrol cabang kekuasaan eksekutif; (3) proses pengisian pimpinan lembaga tersebut melibatkan eksekutif dan legislatif; (4) kepemimpinan lembaga tersebut bersifat kolektif-kolegial. KPU yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut termasuk lembaga yang mesti memenuhi persyaratan dimaksud.

4. Sifat mandiri yang dilekatkan kepada KPU mencakup kemandirian institusional, fungsional, dan personal. Mandiri secara institusional berarti, secara kelembagaan KPU berdiri sendiri dan terbebas dari ketergantungan pada lembaga atau infrastruktur politik lainnya. Sementara mandiri secara fungsional bermakna bahwa dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan Pemilu, KPU bebas dari intervensi pihak dan kelompok manapun. Dalam menjalankan fungsi membentuk peraturan pelaksana maupun dalam melaksanakan tahap demi tahap penyelenggaraan Pemilu, KPU bebas dari tekanan maupun pengaruh pihak manapun. Sementara mandiri secara personal bermakna bahwa setiap anggota lembaga penyelenggara Pemilu haruslah orang-orang yang bebas dari keanggotaan yang bersifat partisan. Kemandirian secara institusional, fungsional maupun personal merupakan satu kesatuan makna dari sifat mandiri yang dilekatkan pada KPU sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

[3.9.4] Bahwa, lebih jauh, norma Undang-Undang yang mengatur kemandirian KPU juga harus dinilai berdasarkan aspek keberlakuan yang tepat (*appropriate working*) sekaligus aspek antisipasi terhadap segala kemungkinan yang terjadi pada masa yang akan datang. Dalam hubungan ini, rumusan norma Undang-Undang dimaksud tidak boleh dibuat berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat *ad hoc*, kasuistis, dan pragmatis yang menyebabkan norma undang-undang itu segera akan kehilangan relevansi maupun koherensinya sebagai aturan yang bersifat dan berlaku umum yang sekaligus antisipatif;

[3.9.5] Bahwa KPU merupakan lembaga yang kemandiriannya dijamin oleh UUD 1945. Kemandirian demikian, baik secara historis, sistematis, teleologis, maupun antisipatif merupakan prasyarat yang tak dapat ditiadakan guna menjamin terselenggaranya Pemilu, termasuk pemilihan kepala daerah yang demokratis. Sementara itu, dengan mengikuti kaidah penafsiran Konstitusi yang memandang hukum dasar sebagai satu keutuhan, koherensi, serta keberlakuannya yang tepat, terselenggaranya Pemilu yang demokratis, termasuk pemilihan kepala daerah, merupakan prasyarat bagi terwujudnya budaya demokrasi yang sehat dalam rangka mewujudkan gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum;

[3.9.6] Bahwa pengertian mandiri adalah identik dengan independen. Suatu lembaga dikatakan mandiri atau independen setidaknya harus memenuhi dua kondisi: *pertama*, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan

kedudukannya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang, secara prinsip lembaga itu tidak bergantung pada pelaksanaan fungsi lembaga lain di luar dirinya; *kedua*, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kedudukannya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang, lembaga itu bebas dari campur tangan atau pengaruh lembaga lainnya. Namun demikian, kedua kondisi dimaksud tidaklah serta-merta menghilangkan atau meniadakan kebutuhan untuk berkoordinasi atau bekerja sama dengan lembaga lain bilamana kebutuhan demikian merupakan tuntutan yang wajar guna mencapai tujuan pembentukan lembaga dimaksud;

Bahwa kemandirian KPU sesuai dengan penalaran di atas, harus tercermin dalam rumusan norma Undang-Undang yang diturunkan dari semangat UUD 1945 terutama dalam hal kedudukannya maupun dalam hal pelaksanaan kewenangannya. Oleh karena itu, KPU memiliki kewenangan untuk secara mandiri atau independen merumuskan peraturan dalam melaksanakan fungsinya yang berpusat pada tujuan mencapai terselenggaranya Pemilu, termasuk pemilihan kepala daerah yang demokratis. Pelaksanaan tersebut tanpa menghilangkan pentingnya koordinasi dan kerja sama dengan lembaga lain yang terkait dengan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

[3.9.7] Bahwa sebagai lembaga yang bersifat mandiri, KPU diberi kewenangan untuk membentuk peraturan dalam rangka mengatur lebih lanjut delegasi pengaturan dari Undang-Undang. Kewenangan tersebut dimuat dalam Pasal 119 ayat (1) UU 15/2011 yang menyatakan, "*Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU*". Peraturan KPU yang dibentuk sesuai mandat Pasal 119 UU 15/2011 merupakan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diakui atau dimaksud dalam Pasal 8 UU 12/2011. Tidak hanya menjalankan delegasi, menurut Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011, KPU dapat membentuk Peraturan KPU yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat apabila dibentuk berdasarkan kewenangan. Sejalan dengan itu, dalam pembentukan peraturan KPU, kedudukan dan fungsi lembaga KPU yang mandiri harus tercermin dari proses terbentuknya peraturan KPU dimaksud. Pembentukan peraturan KPU mesti sesuai dan sejalan dengan sifat kemandirian yang dimiliki pembentuknya. Dalam hal peraturan KPU dibuat secara tidak sejalan dengan sifat kelembagaan KPU yang dimandatkan UUD 1945, secara linear hal demikian pun bertentangan dengan basis pembentukan peraturan, khususnya syarat "*dibentuk*

berdasarkan kewenangan” yang diamanatkan UU 12/2011. Sebab, kata “kewenangan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 tersebut berkaitan dengan eksistensi lembaga.

[3.9.8] Bahwa terhadap seluruh jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya sesuai UUD 1945 tersedia mekanisme kontrol terhadapnya. Mekanisme kontrol dimaksud adalah pengujian secara formil dan/atau materil terhadap keberadaan suatu peraturan, pasal atau ayat dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah dari Undang-Undang apabila dinilai bertentangan dengan Undang-Undang dapat dimohonkan pengujian ke Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dengan adanya mekanisme kontrol terhadap produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk peraturan, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan juga mengandung sifat mandiri. Dalam arti, setiap lembaga yang diberi kewenangan membentuk peraturan, baik atas dasar perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun atas dasar kewenangan atributif yang dimilikinya berhak untuk menerbitkan peraturan tanpa dapat diintervensi oleh lembaga mana pun. Lembaga independen yang menerima delegasi pembentukan peraturan melalui Undang-Undang memiliki otoritas penuh dalam menjalankan delegasi kewenangan dimaksud. Adapun pelaksanaan delegasi pengaturan tersebut semata-mata didasarkan pada perintah yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam hal ihwal peraturan KPU, delegasi pengaturan diberikan melalui Undang-Undang Pemilu dan kewenangan pembentukan peraturan bersumber dari UU Penyelenggara Pemilu. Apabila pelaksanaan wewenang pembentukan peraturan oleh lembaga pemegang delegasi pengaturan tersebut dinilai menyimpang dari apa yang diatur oleh Undang-Undang, mekanisme *judicial review*-lah yang akan menjadi alat kontrol dan lembaga lain tidak boleh mengintervensi materi atau substansi peraturan dimaksud.

[3.9.9] Bahwa secara faktual, hanya peraturan KPU dan peraturan Bawaslu saja yang proses pembentukannya mensyaratkan mekanisme konsultasi yang putusannya bersifat mengikat. Sementara peraturan yang diterbitkan oleh lembaga independen lainnya sama sekali tidak ada keharusan melalui proses konsultasi dengan Pemerintah dan DPR. Perlakuan berbeda terhadap proses pembentukan peraturan oleh lembaga yang bersifat mandiri secara langsung akan membedakan

derajat kemandirian lembaga tersebut. Di mana, lembaga yang dalam proses pembentukan peraturan diharuskan berkonsultasi yang keputusannya bersifat mengikat, akan mendegradasi tingkat kemandiriannya dibanding lembaga serupa lainnya. Padahal, penyelenggaraan Pemilu merupakan ranah yang paling rentan untuk diintervensi. Walaupun demikian, sejauh perbedaan dalam proses pembentukan peraturan yang dikeluarkan lembaga independen tidak mengganggu kemandiriannya, perbedaan perlakuan terhadap proses pembentukan peraturan dimaksud dapat ditoleransi dan tidak harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Salah satu contoh perbedaan perlakuan dimaksud adalah adanya mekanisme konsultasi dalam rapat dengar pendapat dengan DPR dan Pemerintah dalam pembentukan peraturan KPU. Langkah tersebut sama sekali tidak diatur sebagai prosedur pembentukan peraturan yang dibentuk oleh lembaga independen lainnya. Sekalipun terdapat perlakuan berbeda, namun proses konsultasi dalam pembentukan peraturan KPU merupakan sebuah mekanisme biasa dalam rangka menampung masukan sekaligus konfirmasi terhadap norma yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan KPU. Sepanjang hasil konsultasi tersebut tidak dipaksakan kepada KPU sebagai institusi yang berwenang membentuk peraturan, norma yang mengatur keberadaan konsultasi sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan KPU tidak dapat dikategorikan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Namun ketika hasil konsultasi dikategorikan sebagai sesuatu yang wajib dan mengikat bagi KPU, maka sifat memaksa dan mengikat dari hasil konsultasi itulah yang mesti dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

[3.9.10] Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, frasa “*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum dengar pendapat*” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tidaklah bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi demikian, menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksanaan fungsi KPU, *in casu* dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya, guna mencapai tujuan terselenggaranya Pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma Undang-Undang (yang merupakan produk bersama antara DPR dan Presiden) tidak selamanya memuat rumusan yang jelas yang mencerminkan maksud pembentuknya yang dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk

mengimplementasikannya dalam praktik melalui kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis yang diturunkan dari norma Undang-Undang. Oleh karena itu, kesamaan pandangan dan pengertian atau interpretasi terhadap norma Undang-Undang demikian antara KPU dan pembentuk undang-undang merupakan keniscayaan. Namun, dalam kaitan ini penting ditekankan bahwa kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengar pendapat itu adalah setara;

[3.9.11] Bahwa, namun demikian, adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tersebut membawa implikasi teoretik maupun praktik yang dapat bermuara pada tereduksinya kemandirian KPU dan sekaligus tidak memberi kepastian hukum. Ada beberapa alasan dalam hubungan ini. *Pertama*, bukan tidak mungkin bahwa dalam forum dengar pendapat dimaksud tidak tercapai keputusan yang bulat atau bahkan tidak ada kesimpulan sama sekali. Hal itu dapat terjadi, misalnya, karena di satu pihak tidak terdapat kesepakatan di antara fraksi-fraksi yang ada di DPR atau antara DPR dan Pemerintah atau antara DPR dan KPU atau antara KPU dan Pemerintah. Dalam keadaan demikian, frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” telah menyandera KPU dalam melaksanakan kewenangannya untuk merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis sehingga kewenangan itu menjadi tidak dapat dilaksanakan sebab menjadi tidak jelas keputusan mana atau apa yang harus dilaksanakan oleh KPU padahal peraturan KPU dan pedoman teknis demikian mutlak ada agar Pemilu dan pemilihan kepala daerah dapat terselenggara. Kebuntuan demikian dapat mengancam agenda ketatanegaraan yang keberlanjutannya bergantung pada peraturan KPU dan pedoman teknis KPU. *Kedua*, adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” secara teknis perundang-undangan juga menjadi berlebihan sebab tanpa frasa itu pun apabila konsultasi dalam forum dengar pendapat tercapai kesepakatan maka dengan sendirinya KPU akan melaksanakannya. *Ketiga*, adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” telah menghilangkan, atau setidaknya mengaburkan, makna “konsultasi” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tersebut. Sebagai forum konsultasi, dalam hal tidak terdapat kesepakatan maka KPU sebagai lembaga yang dijamin kemandiriannya oleh UUD 1945 tidak boleh tersandera dalam melaksanakan kewenangannya dalam membuat peraturan KPU dan pedoman teknis sebab

lembaga inilah yang bertanggung jawab untuk menjamin bahwa Pemilu dan pemilihan kepala daerah terlaksana secara demokratis.

[3.10] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon terkait konstitusionalitas Pasal 9 huruf a UU 10/2016 sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” beralasan menurut hukum untuk sebagian.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas hukum dan fakta tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 9 huruf a 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 sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, Aswanto, Suhartoyo dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, yang satu orang hakim konstitusi (Saldi Isra) tidak memberikan pendapatnya, pada **hari Selasa, tanggal tiga puluh, bulan Mei, tahun dua ribu tujuh belas**, dan oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Manahan MP Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, yang satu orang hakim konstitusi (Saldi Isra) tidak memberikan pendapatnya, pada **hari Selasa, tanggal dua puluh, bulan Juni, tahun dua ribu tujuh belas**, serta diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Senin, tanggal sepuluh, bulan Juli, tahun dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 15.37 WIB** oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Suhartoyo, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Fadzlun Budi SN sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Ketua,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Saldi Isra

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Fadzlun Budi SN

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**