Politik Hukum Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Junaidi*[1], Supriyanto[2], Amaliyah Lestari Indrati[3], Awra Nela Bahira[4], Hani Alifah[5], Khuriyatu Azizah Hasibuan[6], Muhammad Junaidi[7], Osama Fauzi Ramadansyah[8], Ruben Situmorang[9]
Universitas Riau[1,3,4,5,6,7,8,9]
KPU Provinsi Riau[2]
e-mail: junaidi@lecturer.unri.ac.id*[1], anto.yakusa@gmail.com[2], amaliyah.lestari6686@student.unri.ac.id[3], awra.nela6702@student.unri.ac.id[4], hani.alifah5779@student.unri.ac.id[5], khuriyatu.azizah6715@student.unri.ac.id[6], muhammad.junaidi6687@student.unri.ac.id[7], osama.fauzi0242@student.unri.ac.id[8], ruben.situmorang2188@student.unri.ac.id[9]

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis politik hukum pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta implikasinya terhadap demokrasi, legitimasi kekuasaan, dan mekanisme *checks and balances*. Pembentukan KPU berangkat dari kebutuhan menghadirkan penyelenggara pemilu yang mandiri setelah pengalaman masa sebelum reformasi menunjukkan kuatnya dominasi eksekutif dalam proses elektoral. Melalui Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KPU ditegaskan sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan pendekatan yuridis normatif melalui penelaahan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, dan sumber kepustakaan terkait kelembagaan pemilu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan KPU merupakan bagian dari arah politik hukum pascareformasi yang menekankan penguatan demokrasi, pembatasan kekuasaan negara, dan perlindungan kedaulatan rakyat. KPU tidak hanya berfungsi sebagai penyelenggara teknis pemilu, tetapi juga sebagai *state auxiliary agency* yang menjaga integritas pemilu dan legitimasi politik. Namun, independensi KPU masih menghadapi tantangan berupa politisasi rekrutmen komisioner, pengaruh dalam pembentukan regulasi, dan ketergantungan anggaran pada pemerintah serta DPR. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan berbasis meritokrasi diperlukan untuk menjamin profesionalitas, akuntabilitas, dan kemandirian KPU. Studi ini menegaskan pentingnya desain kelembagaan yang transparan agar pemilu tetap menjadi sarana konstitusional bagi peralihan kekuasaan yang jujur, adil, partisipatif, demokratis, dan berkelanjutan dalam negara hukum Indonesia modern.

Kata kunci : Demokrasi; Ketatanegaraan; Komisi Pemilihan Umum; Pemilu; Politik Hukum.

ABSTRACT

This study analyzes the legal politics behind the establishment of the General Election Commission (KPU) within the Indonesian constitutional system and its implications for democracy, political legitimacy, and checks and balances. The establishment of the KPU emerged from the need to create an independent electoral management body after the pre-reform period demonstrated strong executive domination over electoral processes. Through Article 22E paragraph (5) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the KPU is affirmed as a national, permanent, and independent institution. This study employs library research with a normative juridical approach by examining legislation, books, scholarly journals, and relevant literature on electoral institutions. The findings indicate that the formation of the KPU reflects the post-reform direction of legal politics, which emphasizes democratic consolidation, limitation of state power, and protection of popular sovereignty. The KPU does not merely function as a technical election organizer but also as a state auxiliary agency that safeguards electoral integrity and political legitimacy. However, its independence continues to face challenges, including politicized commissioner recruitment, political influence in regulatory formulation, and budgetary dependence on the government and parliament. Therefore, merit-based institutional strengthening is required to ensure the professionalism, accountability, and independence of the KPU sustainably.

Keywords **:** *Constitutional System; Democracy; Elections; General Election Commission; Legal Politics.*

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan instrumen pokok dalam sistem demokrasi konstitusional karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyalurkan kedaulatan politiknya secara sah. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, pemilu tidak hanya dipahami sebagai prosedur elektoral untuk memilih pemimpin dan wakil rakyat, tetapi juga sebagai mekanisme legitimasi kekuasaan yang harus diselenggarakan secara jujur, adil, transparan, dan berintegritas. Kualitas pemilu sangat ditentukan oleh integritas lembaga penyelenggaranya. Oleh karena itu, keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki posisi strategis sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif politik hukum, pembentukan dan pengaturan KPU mencerminkan arah kebijakan negara dalam membangun sistem hukum dan demokrasi yang sesuai dengan tujuan bernegara (Mahfud MD, 2009).

Relevansi kelembagaan KPU semakin terlihat dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024. KPU mengelola 204.807.222 pemilih terdaftar, baik di dalam negeri maupun luar negeri, dengan tingkat partisipasi mencapai 81,78 persen, melampaui target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 sampai 2024 sebesar 79,5 persen ("DPT Pemilu 2024 Dalam Negeri Dan Luar Negeri 204,8 Juta Pemilih," 2023). Capaian tersebut tidak hanya menunjukkan keberhasilan administratif, tetapi juga menggambarkan kemampuan institusional KPU dalam menjaga partisipasi politik masyarakat pada skala nasional. Indonesia bahkan termasuk dalam kelompok negara demokrasi dengan tingkat partisipasi pemilih yang tinggi meskipun tidak menerapkan sistem *compulsory voting* (Mantalean & Prabowo, 2024). Fakta ini memperlihatkan bahwa KPU memiliki peran penting dalam menjaga keberlanjutan demokrasi elektoral, sekaligus menjadi dasar untuk menelaah lebih jauh politik hukum pembentukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Nurreyhan & Maskur, 2025).

Pembentukan KPU sebagai lembaga independen tidak dapat dilepaskan dari krisis legitimasi penyelenggaraan pemilu pada masa Orde Baru. Sebelum Reformasi 1998, penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Lembaga Pemilihan Umum yang berada di bawah kendali pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri. Kondisi tersebut menyebabkan pemilu sulit dipisahkan dari dominasi kekuasaan eksekutif, sehingga memunculkan persoalan terkait independensi, objektivitas, dan kredibilitas hasil pemilu. Reformasi kemudian melahirkan kebutuhan terhadap lembaga penyelenggara pemilu yang bebas dari intervensi kekuasaan politik. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 menjadi tonggak awal pembentukan KPU sebagai lembaga independen di bidang kepemiluan. Penguatan kelembagaan tersebut berlanjut melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, hingga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Secara konseptual, KPU dapat dipahami sebagai *state auxiliary agency*, yaitu lembaga penunjang negara yang dibentuk untuk menjalankan fungsi khusus yang membutuhkan independensi, netralitas, dan profesionalitas tinggi. Keberadaan lembaga semacam ini muncul karena fungsi penyelenggaraan pemilu tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam kerangka negara hukum demokratis, pembentukan KPU mencerminkan pergeseran dari paradigma *rule by law* menuju *rule of law*, yaitu dari hukum sebagai alat kekuasaan menuju hukum sebagai instrumen pembatas dan pengontrol kekuasaan (Asshiddiqie, 2006). Dengan demikian, pembentukan KPU merupakan respons konstitusional terhadap defisit kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu yang tidak independen pada masa sebelumnya, sekaligus menjadi wujud semangat Reformasi dalam merestrukturisasi arsitektur demokrasi Indonesia agar lebih substantif, berkeadilan, dan berorientasi pada kedaulatan rakyat (Mangar & Ridho, 2022).

Kehadiran KPU sebagai lembaga independen menghasilkan dampak politik yang penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di satu sisi, KPU berperan dalam memperkuat konsolidasi demokrasi melalui penyelenggaraan pemilu yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif. KPU juga berkontribusi terhadap pendidikan pemilih dan peningkatan kesadaran politik masyarakat, sehingga pemilu tidak hanya menjadi agenda prosedural, tetapi juga sarana pembentukan budaya demokrasi. Pemilu yang jujur dan adil menjadi prasyarat penting agar demokrasi tidak berubah menjadi sekadar alat legitimasi kekuasaan (Catt et al., 2014; Schumpeter, 2003). Dalam konteks ini, KPU menjadi institusi kunci yang menjaga agar kehendak rakyat dapat diwujudkan melalui proses elektoral yang sah dan berintegritas.

Namun, di sisi lain, independensi KPU tetap menghadapi berbagai tantangan dalam praktik ketatanegaraan. Relasi antara KPU, DPR, dan Presiden dalam pembentukan regulasi teknis pemilu, penganggaran, serta proses seleksi komisioner sering kali menimbulkan ketegangan kelembagaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa desain normatif KPU sebagai lembaga independen tidak selalu berjalan tanpa hambatan dalam realitas politik. Campur tangan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat menjadi ancaman terhadap otonomi kelembagaan KPU. Selain itu, persoalan etika dalam proses rekrutmen dan kinerja penyelenggara pemilu juga dapat melemahkan kepercayaan publik terhadap independensi lembaga tersebut (Nurreyhan & Maskur, 2025). Oleh sebab itu, mekanisme pertanggungjawaban dan pengawasan terhadap KPU perlu dirancang secara hati-hati agar tidak mengurangi prinsip kemandirian yang menjadi dasar keberadaannya.

Kajian mengenai KPU telah banyak dilakukan, tetapi sebagian besar masih bersifat parsial. Sebagian penelitian menitikberatkan pada aspek teknis penyelenggaraan pemilu, sedangkan penelitian lain lebih berfokus pada integritas komisioner atau persoalan prosedural kelembagaan. Kajian yang secara komprehensif menghubungkan politik hukum pembentukan KPU, evolusi pengaturan kelembagaannya, dan implikasi politiknya terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia masih relatif terbatas. Padahal, penelusuran terhadap perkembangan regulasi KPU dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 penting untuk memahami arah politik hukum negara dalam membangun kelembagaan pemilu yang independen. Reformasi prosedural berbasis meritokrasi juga menjadi salah satu agenda penting untuk memperkuat kemandirian KPU, terutama dalam proses seleksi komisioner dan penguatan akuntabilitas kelembagaan (Aurelia et al., 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis politik hukum pembentukan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Fokus kajian diarahkan pada alasan historis, yuridis, dan politis pembentukan KPU sebagai lembaga independen, serta implikasinya terhadap penguatan demokrasi, legitimasi pemilu, dan sistem *checks and balances*. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya mengenai desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang mandiri, akuntabel, dan demokratis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan atau *library research* dengan pendekatan yuridis normatif, karena kajian berfokus pada analisis politik hukum pembentukan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui penelaahan norma hukum, doktrin, teori, dan perkembangan regulasi yang relevan. Penelitian kepustakaan ini juga mendorong penalaran dan analisis mendalam terkait politik hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan Komisi Pemilihan Umum (Pringgar & Sujatmiko, 2021). Sumber data penelitian terdiri atas bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta peraturan terkait lainnya; bahan hukum sekunder berupa buku hukum tata negara, buku politik hukum, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan *electronic book*; serta bahan hukum tersier sebagai sumber pendukung untuk memperjelas konsep yang digunakan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dengan menelaah literatur dari perpustakaan, sumber resmi pemerintah, situs lembaga pendidikan, jurnal ilmiah, dan kepustakaan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau. Data yang terkumpul diseleksi berdasarkan relevansi dan kredibilitasnya, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis untuk menghubungkan aspek historis, yuridis, dan konseptual mengenai pembentukan KPU sebagai lembaga independen serta implikasinya terhadap demokrasi dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Alasan Penting Pembentukan Komisi Pemilihan Umum

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan kebutuhan konstitusional, yuridis, dan politis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pemilu sebagai sarana

pelaksanaan kedaulatan rakyat membutuhkan lembaga penyelenggara yang mandiri agar proses pemilihan tidak berada dalam kendali langsung pemerintah, partai politik, atau aktor politik dominan. Tanpa lembaga yang bersifat independen seperti KPU, penyelenggaraan pemilu berpotensi diambil alih oleh lembaga eksekutif atau kekuatan politik tertentu, sehingga menimbulkan konflik kepentingan dalam setiap tahapan pemilu. Keadaan tersebut dapat mengurangi kepercayaan publik karena hasil pemilu akan dianggap tidak netral, rentan terhadap intervensi kekuasaan, dan tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat (Fahrozi, 2025). Oleh karena itu, pembentukan KPU menjadi bagian penting dari upaya negara untuk memastikan bahwa mekanisme pergantian kekuasaan berlangsung secara demokratis, konstitusional, dan dapat diterima oleh masyarakat.

Secara konstitusional, dasar utama pembentukan KPU bertumpu pada Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu tidak cukup hanya bersifat administratif, tetapi juga harus memiliki jaminan kelembagaan yang bebas dari tekanan politik. Sifat nasional menunjukkan bahwa KPU memiliki cakupan kewenangan di seluruh wilayah Indonesia. Sifat tetap menegaskan bahwa KPU bukan lembaga sementara yang hanya dibentuk menjelang pemilu, melainkan lembaga permanen yang menjalankan fungsi kepemiluan secara berkelanjutan. Sementara itu, sifat mandiri menjadi unsur paling penting karena menegaskan bahwa KPU harus bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lain, baik eksekutif maupun legislatif. Dengan kemandirian tersebut, KPU diharapkan mampu mencegah manipulasi aturan, intervensi tahapan, dan penyalahgunaan kewenangan dalam proses pemilu.

Pembentukan KPU juga dapat dipahami sebagai respons terhadap kebutuhan masyarakat atas lembaga penyelenggara pemilu yang akuntabel, independen, profesional, dan dapat dipercaya. Dalam struktur ketatanegaraan modern, KPU hadir sebagai komisi negara independen yang berfungsi menyesuaikan sistem kelembagaan negara dengan kebutuhan demokrasi kontemporer. Keberadaan KPU menunjukkan bahwa pembagian kekuasaan tidak lagi hanya dipahami secara kaku dalam tiga cabang klasik, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Negara membutuhkan lembaga penunjang yang mampu menjalankan fungsi tertentu secara netral, terutama fungsi yang berkaitan langsung dengan kontestasi kekuasaan. Dalam hal ini, KPU berperan sebagai *state auxiliary agency* yang membantu negara menyelenggarakan pemilu secara progresif, responsif, dan terbuka terhadap perkembangan sistem demokrasi (Dhanuarta & Hijri, 2023).

Salah satu alasan mendasar pembentukan KPU ialah pelaksanaan prinsip *self-rule*, yaitu prinsip bahwa rakyat harus memiliki kendali terhadap proses politik yang menentukan kepemimpinan dan arah pemerintahan. Dalam konteks ini, KPU dibentuk sebagai lembaga yang bertanggung jawab secara otonom kepada publik melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Prinsip tersebut menempatkan KPU sebagai institusi yang memiliki tanggung jawab besar dalam mengatur tahapan pemilu, melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara, menetapkan hasil pemilu, serta mengelola aspek administratif kepemiluan. Kewenangan atribusi yang diberikan kepada KPU memungkinkan lembaga ini mengambil kebijakan teknis dan diskresi tertentu untuk menjawab kompleksitas persoalan di lapangan. Namun, kewenangan tersebut tetap harus disertai pertanggungjawaban karena dalam negara hukum tidak ada kewenangan yang dapat dijalankan tanpa mekanisme akuntabilitas (Sumanto & Nggilu, 2020).

Urgensi pembentukan KPU juga terlihat dari pentingnya perlindungan terhadap tahapan teknis pemilu, terutama penyusunan daftar pemilih, verifikasi peserta pemilu, distribusi logistik, pemungutan suara, rekapitulasi suara, dan penetapan hasil. Tahapan-tahapan tersebut sangat rentan terhadap intervensi apabila berada di bawah kendali lembaga politik atau aktor yang memiliki kepentingan langsung terhadap hasil pemilu. Misalnya, penyusunan daftar pemilih tetap dapat menjadi ruang manipulasi apabila tidak dikelola oleh lembaga yang independen. Dalam konteks tersebut, KPU berfungsi menjaga agar hak pilih warga negara terlindungi dan setiap pemilih yang memenuhi syarat memiliki kesempatan yang sama untuk menggunakan hak politiknya. Tanpa otoritas mandiri, proses teknis pemilu dapat kehilangan objektivitas dan pada akhirnya merusak kualitas demokrasi (Sumanto & Nggilu, 2020).

Pembentukan KPU juga memiliki hubungan erat dengan fenomena golongan putih atau abstain dalam pemilu. Sebagai komunikator politik, KPU tidak hanya bertugas menyelenggarakan pemilu secara teknis, tetapi juga menjalankan fungsi sosialisasi dan pendidikan pemilih. Fungsi ini penting karena partisipasi politik masyarakat menjadi salah satu indikator legitimasi demokrasi. KPU bertanggung jawab memberikan

pemahaman kepada masyarakat mengenai arti penting pemilu, tata cara menggunakan hak pilih, serta konsekuensi politik dari keterlibatan warga negara dalam proses elektoral. Melalui sosialisasi yang masif, KPU diharapkan dapat menekan angka golput dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menggunakan hak pilih secara rasional. Kehadiran KPU sebagai penyelenggara profesional bertujuan memastikan bahwa calon legislatif, kepala daerah, maupun pemimpin nasional yang terpilih benar-benar memperoleh legitimasi dari suara rakyat. Apabila partisipasi masyarakat rendah, hasil pemilu berisiko kehilangan legitimasi material karena pemimpin yang terpilih dapat dianggap tidak sepenuhnya mewakili kehendak mayoritas rakyat (Dhanuarta & Hijri, 2023).

Selain berkaitan dengan legitimasi politik, pembentukan KPU juga memiliki fungsi strategis dalam menjaga efektivitas penggunaan anggaran negara. Penyelenggaraan pemilu membutuhkan biaya besar, mulai dari penyusunan regulasi teknis, pembentukan badan penyelenggara di tingkat daerah, pengadaan logistik, sosialisasi pemilih, hingga rekapitulasi hasil pemilu. Apabila masyarakat tidak menggunakan hak pilihnya secara luas, anggaran besar yang telah dialokasikan negara berpotensi tidak menghasilkan legitimasi politik yang kuat. Karena itu, KPU dibentuk untuk memastikan bahwa investasi negara dalam penyelenggaraan pemilu menghasilkan proses politik yang sah secara hukum dan diterima secara sosial. Melalui peraturan teknis seperti Peraturan Komisi Pemilihan Umum, KPU memberikan kepastian hukum bagi peserta pemilu, pemilih, dan penyelenggara di semua tingkatan. Regulasi tersebut juga berfungsi melindungi hak-hak pemilih serta memastikan setiap pihak memperoleh posisi hukum yang sesuai dengan kedudukannya dalam proses pemilu (Fahrozi, 2025).

KPU juga berperan sebagai benteng integritas dalam menghadapi berbagai hambatan partisipasi politik masyarakat. Hambatan tersebut dapat berupa persoalan administratif, teknis, ekonomi, maupun politik. Beberapa warga negara dapat kehilangan kesempatan memilih karena kesulitan mengurus surat pindah memilih, belum memiliki identitas kependudukan elektronik, tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai kandidat, atau merasa pesimis terhadap hasil pemilu. Dalam situasi tersebut, KPU harus hadir melalui kebijakan yang inklusif agar hak pilih masyarakat tetap terlindungi. KPU juga memiliki tanggung jawab untuk mencegah apatisme politik yang dapat muncul akibat tekanan ekonomi, kekecewaan terhadap elit politik, maupun praktik pembelian suara. Dengan demikian, pembentukan KPU bukan sekadar kebutuhan administratif, tetapi merupakan upaya menjaga agar demokrasi tidak kehilangan makna akibat praktik-praktik elektoral yang merusak kepercayaan publik (Sumanto & Nggilu, 2020).

Dalam perspektif negara hukum, pembentukan KPU berkaitan erat dengan upaya menciptakan kepastian hukum yang berkeadilan. Sebagai lembaga yang menyusun aturan turunan dari undang-undang, KPU bertugas memastikan bahwa setiap tahapan pemilu memiliki standar baku yang mengikat seluruh pihak. Peraturan Komisi Pemilihan Umum harus dirumuskan secara jelas, mudah dipahami, dan dapat dilaksanakan oleh penyelenggara di tingkat pusat maupun daerah. Kejelasan norma teknis ini penting untuk meminimalkan sengketa pemilu, pelanggaran administratif, dan perbedaan tafsir dalam pelaksanaan tahapan. Dengan adanya KPU, pemilu tidak hanya menjadi seremoni prosedural, tetapi juga menjadi proses konstitusional yang memiliki integritas dan keabsahan di mata hukum serta masyarakat. Keseluruhan alasan tersebut menunjukkan bahwa KPU merupakan pilar utama bagi keberlangsungan negara hukum demokratis, karena melalui KPU setiap suara rakyat dihitung, dihargai, dan dijadikan dasar dalam proses pergantian kepemimpinan secara damai (Sumanto & Nggilu, 2020).

Fungsi dan Posisi Politik KPU dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Keberadaan KPU dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai lembaga administratif penyelenggara pemilu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPU mengemban fungsi politik yang strategis karena lembaga ini berada di titik temu antara kedaulatan rakyat, kontestasi kekuasaan, dan legitimasi pemerintahan. Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit mengamanatkan pembentukan komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Frasa mandiri dalam ketentuan tersebut tidak hanya menunjuk pada kemandirian struktural, tetapi juga kemandirian fungsional dalam menjalankan seluruh tugas kepemiluan tanpa intervensi cabang kekuasaan mana pun. Posisi ini menempatkan KPU sebagai *state auxiliary agency* atau lembaga penunjang negara yang

memiliki kedudukan penting meskipun tidak termasuk secara langsung dalam cabang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif (Munir, 2022).

Secara teoretis, pembentukan lembaga negara independen seperti KPU merupakan respons terhadap keterbatasan konsep *trias politica* klasik dalam menjawab kebutuhan negara modern. Penyelenggaraan pemilu merupakan fungsi yang menuntut netralitas tinggi karena berhubungan langsung dengan perebutan kekuasaan. Apabila fungsi ini dijalankan oleh pemerintah atau lembaga politik yang memiliki kepentingan elektoral, maka potensi penyalahgunaan kewenangan akan semakin besar. Dalam konteks tersebut, keberadaan KPU menjadi wujud perkembangan kelembagaan negara modern yang membutuhkan komisi independen sebagai cabang kekuasaan baru. Tauda (2012) menegaskan bahwa komisi negara independen merupakan bentuk perkembangan kelembagaan yang muncul untuk menjalankan fungsi khusus di luar cabang kekuasaan klasik. Dengan demikian, KPU tidak hanya menjadi pelaksana teknis pemilu, tetapi juga menjadi penyeimbang dalam hubungan antara kepentingan pemerintah, partai politik, dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Fungsi politik KPU yang paling mendasar adalah menjaga agar pemilu benar-benar menjadi mekanisme peralihan kekuasaan yang sah secara konstitusional dan sosiologis. KPU bertindak sebagai penjaga gerbang demokrasi yang memastikan bahwa seluruh proses elektoral berlangsung secara jujur, adil, transparan, dan akuntabel. Dalam menjalankan fungsi tersebut, KPU memiliki kewenangan yang luas, mulai dari perencanaan tahapan, penyusunan regulasi teknis, pendaftaran pemilih, verifikasi peserta pemilu, pengelolaan logistik, pelaksanaan pemungutan suara, rekapitulasi, hingga penetapan hasil pemilu. Kewenangan ini menunjukkan bahwa fungsi KPU tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki dampak politik yang besar karena menentukan legitimasi proses pergantian kekuasaan. Sardini (2011) menegaskan bahwa KPU memegang otoritas penting dalam memastikan seluruh tahapan pemilu berjalan tanpa distorsi kepentingan politik yang dapat merusak esensi demokrasi.

Peran strategis KPU terlihat dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024. KPU mengelola 204,8 juta pemilih terdaftar, baik di dalam negeri maupun luar negeri, sehingga menunjukkan besarnya beban institusional yang harus dijalankan oleh lembaga ini. Selain itu, tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilihan Presiden 2024 mencapai 81,78 persen, melampaui target nasional sebesar 79,5 persen (Mantalean & Prabowo, 2024). Capaian tersebut menunjukkan bahwa KPU tidak hanya berperan dalam aspek teknis penyelenggaraan pemilu, tetapi juga dalam menjaga partisipasi politik masyarakat. Tingginya partisipasi pemilih memperkuat legitimasi hasil pemilu karena menunjukkan adanya keterlibatan warga negara dalam menentukan arah pemerintahan. Dengan demikian, fungsi politik KPU bersifat substantif karena berkaitan langsung dengan pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Posisi politik KPU yang independen menjadikannya subjek kelembagaan yang otonom, tetapi bukan berarti KPU berada di luar sistem pengawasan negara. KPU tetap harus menjalin hubungan horizontal dengan lembaga negara lain dalam kerangka *checks and balances*. Dalam penyelenggaraan pemilu, KPU berhubungan dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga ini membentuk satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemilu yang saling melengkapi. KPU berfungsi sebagai pelaksana teknis pemilu, Bawaslu berfungsi mengawasi tahapan dan menangani pelanggaran pemilu, sedangkan DKPP berfungsi menegakkan kode etik penyelenggara pemilu. Relasi kelembagaan ini menunjukkan bahwa independensi KPU tidak bersifat absolut, melainkan tetap berada dalam sistem akuntabilitas yang dirancang untuk mencegah penyalahgunaan wewenang (Manurung & Irwansyah, 2023).

Meskipun demikian, posisi politik KPU sering kali beririsan dengan kepentingan DPR dan Presiden. Persinggungan tersebut terutama terlihat dalam pembahasan regulasi teknis kepemiluan, alokasi anggaran, dan proses seleksi komisioner. Proses seleksi anggota KPU yang melibatkan Presiden dan DPR dapat memunculkan potensi politisasi karena aktor-aktor yang terlibat dalam proses seleksi merupakan bagian dari kekuasaan politik yang juga memiliki kepentingan terhadap hasil pemilu. Kondisi ini berpotensi menggerus independensi KPU sejak tahap awal pembentukan kepemimpinan lembaga. Zamroni et al. (2025) menegaskan bahwa penataan lembaga negara penunjang independen perlu diarahkan untuk menjaga jarak kelembagaan dari kepentingan politik praktis. Dalam konteks tersebut, independensi KPU tidak cukup hanya dijamin dalam norma konstitusi, tetapi juga harus diperkuat melalui desain rekrutmen, penganggaran, dan mekanisme pengawasan yang bebas dari transaksi politik.

Asshiddiqie (2006) mengingatkan bahwa desain kelembagaan komisi negara independen harus dilindungi dari jangkauan politik transaksional agar integritasnya tetap terjaga. Pandangan tersebut relevan dengan posisi KPU yang berada dalam arena politik elektoral yang penuh tekanan. KPU dituntut untuk menjalankan mandatnya secara imparsial, tetapi pada saat yang sama harus berhadapan dengan aktor-aktor politik yang memiliki akses terhadap pusat kekuasaan. Situasi ini menempatkan KPU dalam posisi yang tidak sederhana. Di satu sisi, KPU harus menjaga kemandirian dalam mengambil keputusan teknis dan administratif. Di sisi lain, KPU tetap membutuhkan dukungan regulatif dan anggaran dari lembaga politik. Ketegangan ini menunjukkan bahwa independensi KPU tidak hanya bergantung pada norma hukum, tetapi juga pada budaya politik, integritas komisioner, dan konsistensi negara dalam melindungi lembaga penyelenggara pemilu dari intervensi.

Terlepas dari berbagai ketegangan tersebut, posisi KPU sebagai *state auxiliary organ* memiliki keunggulan institusional. Keberadaan KPU memberikan fleksibilitas bagi negara untuk menempatkan fungsi kepemiluan di luar jalur birokrasi konvensional yang cenderung kaku dan rentan terhadap politisasi. Lembaga penunjang independen seperti KPU memiliki *constitutional importance* yang tinggi karena keberadaannya menentukan kualitas demokrasi, meskipun tidak selalu ditempatkan dalam hierarki cabang kekuasaan klasik. Posisi ini memungkinkan KPU beradaptasi dengan dinamika politik elektoral yang semakin kompleks, termasuk tantangan digitalisasi pemilu, penyebaran disinformasi, polarisasi politik, dan meningkatnya tuntutan transparansi publik. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan KPU menjadi penting agar lembaga ini mampu merespons perkembangan demokrasi modern tanpa kehilangan prinsip independensinya (Zamroni et al., 2025).

Dalam perkembangan diskursus hukum tata negara, muncul pandangan bahwa KPU perlu diposisikan sebagai bagian dari cabang kekuasaan tersendiri atau *the fourth branch of government*. Wacana ini lahir karena KPU memiliki fungsi yang berbeda dari cabang kekuasaan klasik, tetapi memiliki pengaruh besar terhadap pembentukan legitimasi kekuasaan negara. Selama ini KPU berada dalam posisi paradoksal. Di satu sisi, KPU dituntut independen dan bebas dari kepentingan politik. Di sisi lain, KPU masih bergantung secara finansial dan regulatif kepada Presiden dan DPR. Ketergantungan ini dapat menjadi celah bagi tekanan politik apabila tidak disertai mekanisme perlindungan kelembagaan yang kuat. Oleh karena itu, penguatan posisi KPU perlu diarahkan pada pembenahan sistem seleksi, jaminan anggaran, standar etik, dan pengawasan yang objektif.

Reformasi prosedural berbasis meritokrasi menjadi salah satu jalan konstitusional yang realistis untuk memperkuat posisi politik KPU tanpa harus mengubah struktur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara fundamental. Nurreyhan dan Maskur (2025) menekankan bahwa penguatan independensi penyelenggara pemilu dapat dilakukan melalui reformasi prosedural yang menempatkan kompetensi, integritas, rekam jejak, dan independensi calon komisioner sebagai dasar utama seleksi. Pendekatan meritokratis penting karena kualitas KPU sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang mengelola lembaga tersebut. Jika proses rekrutmen komisioner masih dipengaruhi kepentingan politik, maka independensi kelembagaan KPU akan sulit diwujudkan secara nyata. Karena itu, reformasi pada aspek rekrutmen, anggaran, dan mekanisme pengawasan menjadi kunci untuk menjaga jarak yang sehat antara KPU dan cabang kekuasaan politik.

Berdasarkan uraian tersebut, fungsi dan posisi politik KPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mencerminkan ikhtiar konstitusional untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas dan demokrasi yang substantif. KPU bukan sekadar pelaksana teknis pemilu, melainkan pilar utama yang menjaga agar sirkulasi kekuasaan berjalan sesuai dengan aturan demokrasi yang sah. Posisinya sebagai lembaga mandiri menjadi syarat penting bagi terciptanya *self-rule*, yaitu keadaan ketika rakyat benar-benar memegang kendali atas proses pemilihan pemimpinnya. Namun, kemandirian tersebut harus terus diperkuat melalui perlindungan hukum, pembenahan kelembagaan, peningkatan akuntabilitas, dan pencegahan intervensi politik. Dengan demikian, memperkokoh fondasi kelembagaan KPU merupakan agenda penting bagi keberlangsungan negara hukum demokratis di Indonesia.

SIMPULAN

Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan wujud politik hukum setelah Reformasi yang diarahkan untuk membangun penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil, mandiri, dan bebas dari intervensi kekuasaan politik. Keberadaan KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri merupakan

implementasi dari Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sekaligus mencerminkan pergeseran paradigma dari *rule by law* menuju *rule of law*. Pergeseran tersebut menunjukkan bahwa pemilu tidak boleh ditempatkan sebagai instrumen kekuasaan, tetapi harus menjadi mekanisme konstitusional untuk menjamin kedaulatan rakyat. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, KPU tidak hanya berfungsi sebagai penyelenggara teknis pemilu, tetapi juga memiliki posisi strategis sebagai *state auxiliary agency* yang berperan menjaga integritas demokrasi, legitimasi kekuasaan, serta keberlangsungan prinsip negara hukum yang demokratis.

Keberhasilan penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024 menunjukkan bahwa KPU memiliki kontribusi penting dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat dan memperkuat kualitas demokrasi Indonesia. Namun, independensi KPU masih menghadapi tantangan, terutama dalam proses rekrutmen komisioner, potensi pengaruh politik dalam pembentukan regulasi kepemiluan, serta ketergantungan anggaran terhadap pemerintah dan DPR. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan KPU perlu dilakukan melalui sistem rekrutmen yang transparan dan berbasis meritokrasi, peningkatan profesionalitas serta integritas penyelenggara pemilu, dan perluasan partisipasi masyarakat dalam mengawasi setiap tahapan pemilu. Dengan penguatan tersebut, KPU diharapkan mampu mempertahankan kemandiriannya, memperkuat sistem *checks and balances*, serta menjaga stabilitas demokrasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, P. D. J. (2006). *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi* (L. Rofiq, Budi (Ed.)). Sekretariat Jendral dan Kepanitreraan Mahkamah Konstitusi RL.

Aurelia, S. O., Listyani, A. S., Ramandhani, A. N., & Saputri, S. A. (2024). Dinamika Lembaga Independen dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ilmiah Nusantara (JINU)*, *1*(4), 130–140. https://doi.org/10.61722/jinu.v1i4.1672

Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). *Electoral Management Design* (Revised ed). International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Dhanuarta, C. B., & Hijri, Y. S. (2023). Komisi Pemilihan Umum dan Fenomena Abstain (Golput) di Jawa Timur. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, *8*(1), 17–23. https://doi.org/10.36982/jpg.v8i1.2664

DPT Pemilu 2024 Dalam Negeri dan Luar Negeri 204,8 Juta Pemilih. (2023, July 2). *Www.Kpu.Go.Id*. https://www.kpu.go.id/berita/baca/11702/dpt-pemilu-2024-nasional-2048-juta-pemilih

Fahrozi, M. H. (2025). *Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekonstruksi Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Berkepastian Hukum dan Partisipatif*. Universitas Islam Indonesia.

Mahfud MD, M. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.

Mangar, I., & Ridho, M. R. (2022). Lembaga Independen Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Definisi: Jurnal Agama Dan Sosial Humaniora*, *1*(2), 75–84. https://doi.org/10.1557/djash.v1i2.18040

Mantalean, V., & Prabowo, D. (2024). *KPU: Partisipasi Pemilih Pilpres 2024 81,78 Persen*. Kompas.com. https://nasional.kompas.com/read/2024/06/05/13452691/kpu-partisipasi-pemilih-pilpres-2024-8178-persen

Manurung, J. R., & Irwansyah, I. (2023). Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Bawaslu sebagai State Auxiliary Agent dalam Perspektif Siyasah Dusturiya. *Jurnal EDUCATIO: Jurnal Pendidikan Indonesia*, *9*(1), 507–513. https://doi.org/10.29210/1202323078

Munir, A. (2022). *Eksistensi State Auxiliary Organs dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi: Studi Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum*.

Nurreyhan, V., & Maskur, A. (2025). Arah Reformasi Prosedural: Jalan Konstitusional untuk Memperkuat Independensi Penyelenggara Pemilu. *Journal Evidence of Law*, *4*(3), 1230–1237. https://doi.org/10.59066/jel.v4i3.1831

Pringgar, R. F., & Sujatmiko, B. (2021). Penelitian Kepustakaan (Library Research) Modul Pembelajaran Berbasis Augmented Reality pada Pembelajaran Siswa. *IT-Edu: Jurnal Information Technology and Education*, *5*(1), 317–329. https://doi.org/10.26740/it-edu.v5i1.37489

Sardini, N. H. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia* (1st ed.). Fajar Media Press.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.

Sumanto, D., & Nggilu, S. (2020). Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. *Datuk Sulaiman Law Review (DaLRev)*,

1(1), 27–38. https://doi.org/10.24256/dalrev.v1i1.1594

Tauda, G. A. (2012). *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Genta Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. (2017).

Zamroni, M., Nugroho, J., Ibrahim, A., Purwanti, H., & Sriyantini, D. (2025). Penataan Lembaga Negara Penunjang Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Perspektif*, *16*(2), 157–169. https://doi.org/10.37303/magister.v16i2.129