

Kemandirian dalam Sejarah Lembaga Independen Indonesia: Kontestasi Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia 1998–2024

Evi Novida Ginting Manik¹, Azhari M Latief², Fredick Broven Ekayanta³

^{1,2,3}Universitas Sumatera Utara

Email: evinovida@usu.ac.id



INFO ARTIKEL

ABSTRAK

Research Article

Kata Kunci: kemandirian KPU; lembaga independen; reformasi; historis-institusional; hukum pemilu Indonesia

Keywords: KPU independence; independent electoral management body; reform; historical institutionalism; Indonesian electoral law.

Article History

Dikirim : 26 Mei 2026

Diterima: 17 Juli 2026

Dipublikasi: 19 Agustus 2026

Meskipun perubahan regulasi telah memperkuat kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri, kontestasi mengenai batas kemandiriannya dalam hubungan dengan DPR dan pemerintah terus muncul dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemandirian KPU tidak dapat dipahami semata-mata sebagai status normatif yang dijamin konstitusi. Penelitian ini menjelaskan bagaimana konsep mandiri dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terbentuk melalui proses politik dan bagaimana sejarah pembentukannya memengaruhi perkembangan kelembagaan KPU hingga Pemilu 2024. Dengan perspektif Institusionalisme Historis, khususnya konsep critical juncture dan path dependency, penelitian ini menganalisis dokumen risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta wawancara mendalam dengan aktor amandemen konstitusi dan anggota KPU periode 2017–2022 dan 2022–2027. Penelitian menemukan bahwa istilah mandiri lahir dari kompromi politik yang menggantikan istilah independen dalam proses amandemen konstitusi. Ambiguitas konseptual tersebut kemudian direproduksi melalui perubahan regulasi, mekanisme rekrutmen komisioner, serta hubungan kelembagaan KPU dengan DPR dan pemerintah, sehingga mempertahankan kontestasi mengenai batas otonomi KPU. Secara teoretis, penelitian ini menunjukkan bahwa path dependency tidak selalu menghasilkan stabilitas institusional, tetapi juga dapat mereproduksi kontestasi kelembagaan, sekaligus menegaskan keterbatasan pendekatan legal-formal yang memandang kemandirian penyelenggara pemilu sebagai atribut kelembagaan yang statis.

ABSTRACT

Although regulatory reforms have strengthened the institutional position of Indonesia's General Elections Commission (Komisi Pemilihan Umum, KPU) as a national, permanent, and independent electoral management body, contestation over the boundaries of its independence in relation to the House of Representatives (DPR) and the government continues to shape electoral governance in Indonesia. This persistent contestation suggests that KPU independence cannot be understood merely as a normative status guaranteed by the Constitution. This study examines how the concept of *mandiri* (independent) in Article 22E(5) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia emerged through a political process and how its historical formation has shaped the institutional development of the KPU through the 2024 elections. Drawing on Historical Institutionalism, particularly the concepts of *critical juncture* and *path dependency*, the study analyzes records of the constitutional amendment debates, laws and regulations, Constitutional Court decisions, and in-depth interviews with actors involved in the constitutional amendment process and KPU commissioners who served during the 2017–2022 and 2022–2027 terms. The findings demonstrate that the term *mandiri* emerged from a political compromise in which it replaced the term *independent* during the constitutional amendment process. This conceptual ambiguity was subsequently reproduced through regulatory changes, commissioner recruitment mechanisms, and the KPU's institutional relations with the DPR and the government, thereby sustaining contestation over the boundaries of its independence. Theoretically, the study demonstrates that path dependency does not necessarily produce institutional stability; it may also reproduce institutional contestation. The findings further highlight the limitations of legal-formal approaches that conceptualize the independence of electoral management bodies as a static institutional attribute.

Pendahuluan

Runtuhnya rezim Orde Baru pada 1998 menjadi momentum bagi lahirnya lembaga-lembaga independen di Indonesia (Mochtar, 2016). Pemerintah, yang selama ini mewujud di dalam lembaga-lembaga negara konvensional, mengalami erosi kepercayaan yang kemudian memunculkan komitmen baru untuk membangun lembaga-lembaga independen (Asshiddiqie, 2006) Saldi Isra, dalam kata pengantar Mochtar (2016), bahkan menggambarkan kemunculan lembaga-lembaga independen di Indonesia sebagai “bak jamur di musim penghujan”. Kemunculan tersebut dipotret oleh Mochtar (2016), yang mendaftar sejumlah lembaga independen yang lahir sejak pasca-Orde Baru: Komisi Yudisial (KY), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan yang menjadi subjek penelitian ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pembentukan KPU merupakan hasil amandemen konstitusi yang dituangkan dalam Pasal 22E

ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini merupakan perkembangan signifikan dalam upaya mewujudkan kemandirian penyelenggaraan pemilihan umum di era reformasi (Surbakti, 2024) dan menjadi landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Langkah ini sekaligus menandai pergeseran dari sistem sebelumnya yang rentan terhadap intervensi pemerintah (Santoso & Budhiati, 2019).

Namun demikian, pencantuman kata 'mandiri' dalam konstitusi dan berbagai regulasi pemilu selanjutnya tidak pernah diproblematikasi sebagai peristiwa politik, yakni sebagai produk dari pertemuan berbagai kekuatan politik yang sangat spesifik pada momen runtuhnya Orde Baru.

Sepanjang perjalanannya dari Pemilu 1999 hingga Pemilu 2024, kata 'mandiri' terus hadir dalam setiap regulasi pemilu, namun kehadirannya lebih sering diperlakukan sebagai kelanjutan normatif yang diterima begitu saja ketimbang dianalisis sebagai konsep yang memiliki sejarah politik tersendiri. Kajian-kajian sebelumnya, seperti Pasaribu (2019), Nazriyah (2011), Asshiddiqie (2006), Mangar & Rosyid (2022), Ramadani (2020), maupun Wall et al. (2016), telah memberikan kontribusi penting dalam memotret kemandirian KPU, namun sebagian besar mendekatinya dari perspektif legal-formal yang cenderung memperlakukan kemandirian sebagai konsep yang statis dan baku. Implikasinya, seluruh persoalan kemandirian yang muncul sekarang ini hanya dapat dijelaskan dalam kerangka normatif: apakah tindakan melanggar aturan atau tidak; apakah sebuah regulasi sesuai dengan konstitusi atau tidak.

Pendekatan semacam ini, meskipun penting, mengalami kebuntuan ketika berhadapan dengan problem kemandirian yang justru tidak tampak dalam teks legal-formal hukum: intervensi yang berjalan melalui jalur informal, tekanan dari faktor regulasi, atau kompromi kelembagaan yang terjadi jauh sebelum sebuah aturan ditetapkan. Dengan kata lain, kajian legal-formal mampu mendiagnosis apakah KPU mandiri secara prosedural, tetapi tidak mampu menjelaskan mengapa dan bagaimana kemandirian itu bisa terkikis meskipun seluruh ketentuan hukumnya tetap terpenuhi.

Salah satu kajian yang mempertimbangkan aspek kesejarahan pernah ditulis oleh Santoso dan
Copyright©2026. Owned by Author(s), published by PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies 60
This is an open-access article under the CC-BY-NC-SA license

Budhiati (2019), yang mendeskripsikan perkembangan undang-undang pemilu berkaitan dengan kemandirian berdasarkan periode penyelenggaraan pemilu. Namun kajian tersebut belum menyentuh pertanyaan mengapa istilah kemandirian itu muncul, khususnya dalam kaitannya dengan konjungtur politik yang melatarbelakanginya. Akibatnya, kajian-kajian sebelumnya cenderung memperlakukan konsep kemandirian sebagai sesuatu yang 'terberi' (*by given*) oleh sejarah, seolah kemandirian hadir dengan sendirinya sebagai konsekuensi logis reformasi, tanpa perlu dipersoalkan asal-usul dan sejarah politiknya.

Dengan demikian, terdapat celah yang belum diisi oleh kajian-kajian sebelumnya: belum ada penelitian yang secara spesifik menelusuri mengapa konsep kemandirian itu muncul sebagai pilihan politik, bukan konseptual, dan bagaimana konjungtur transisi 1998 membentuk ambiguitas yang terus diwariskan hingga hari ini. Untuk itu, artikel ini mengajukan pertanyaan: bagaimana konsep kemandirian KPU terbentuk secara historis, dan mengapa ia terus menjadi arena kontestasi politik dalam setiap siklus regulasi dari 1998 hingga 2024?

Artikel ini disusun dalam beberapa bagian. Setelah pendahuluan ini, bagian kedua memaparkan kerangka teoretis yang digunakan untuk membaca konsep kemandirian secara historis-institusional. Bagian ketiga menelusuri era kooptasi lembaga pemilu di bawah Orde Baru sebagai titik pembanding. Bagian keempat hingga keenam menganalisis evolusi kemandirian KPU dari Reformasi 1998, konsolidasi pasca-amandemen konstitusi, hingga dinamika kontemporer di bawah UU No. 7/2017. Bagian ketujuh menutup artikel dengan kesimpulan dan implikasi teoretis.

Tinjauan Pustaka

Kajian mengenai lembaga penyelenggara pemilu (*electoral management bodies* atau EMB) di tingkat internasional pada umumnya menempatkan *independence* sebagai salah satu prasyarat utama bagi penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Dalam tradisi ini, independensi dipahami sebagai tingkat otonomi lembaga penyelenggara pemilu dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan negara maupun aktor-aktor politik yang berkepentingan terhadap hasil pemilu. Oleh karena itu, sebagian besar

Copyright©2026. Owned by Author(s), published by PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies 61
This is an open-access article under the CC-BY-NC-SA license

penelitian berupaya merumuskan seperangkat indikator yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu EMB dapat dikategorikan independen. International IDEA melalui *Electoral Management Design* (Catt et al., 2014), misalnya, menempatkan independensi sebagai karakter kelembagaan yang dapat diidentifikasi melalui desain konstitusional, hubungan dengan cabang kekuasaan lain, mekanisme pengangkatan anggota, pengelolaan anggaran, maupun kewenangan dalam menyelenggarakan tahapan pemilu.

Pendekatan legal-formal tersebut mendominasi studi-studi mengenai EMB lintas negara (Clark, 2017; Martins, 2024; Ugoh & Ukpere, 2019). Dengan demikian, independensi lebih dipahami sebagai atribut kelembagaan yang dapat diverifikasi melalui aturan hukum dan desain organisasi daripada sebagai konsep yang memiliki sejarah politik pembentukannya sendiri.

Pendekatan yang sama juga banyak digunakan dalam kajian mengenai Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Indonesia. Berdasarkan indikator-indikator yang dikembangkan dalam literatur internasional tersebut, KPU pada umumnya dikategorikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Secara konstitusional, Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggara pemilu merupakan suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Posisi tersebut kemudian diperkuat melalui berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menempatkan KPU di luar struktur eksekutif, memberikan kewenangan menyelenggarakan tahapan pemilu, serta mengatur mekanisme pengisian keanggotaan melalui proses yang tidak sepenuhnya berada dalam prerogatif Presiden. Dalam perspektif framework EMB, karakteristik tersebut dipandang telah memenuhi indikator dasar independensi sebagaimana dirumuskan oleh International IDEA maupun Cheeseman dan Elklit.

Namun demikian, penggunaan kerangka tersebut dalam konteks Indonesia menyisakan persoalan konseptual yang belum banyak dipersoalkan. Sebagian besar penelitian memperlakukan istilah *independence* dalam literatur internasional dan istilah "mandiri" dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945 sebagai dua istilah yang dapat dipertukarkan begitu saja. Akibatnya, perhatian penelitian

lebih banyak diarahkan pada pengukuran apakah KPU telah memenuhi indikator independensi, Copyright©2026. Owned by Author(s), published by PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies 62
This is an open-access article under the CC-BY-NC-SA license

sementara hubungan konseptual antara istilah "mandiri" dalam konstitusi Indonesia dan konsep *independence* dalam literatur EMB tidak pernah menjadi objek kajian tersendiri.

Kecenderungan tersebut dapat ditemukan dalam berbagai penelitian mengenai KPU di Indonesia. Mochtar (2016), Nazriyah (2011), Pasaribu (2019), Ramadani (2020), Mangar dan Rosyid (2022), maupun Santoso dan Budhiati (2019) memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan kedudukan konstitusional, perkembangan regulasi, maupun implementasi prinsip kemandirian penyelenggara pemilu. Akan tetapi, kajian-kajian tersebut pada umumnya berangkat dari asumsi bahwa makna "mandiri" telah tersedia secara normatif dalam konstitusi. Perdebatan yang muncul kemudian lebih banyak diarahkan pada sejauh mana prinsip tersebut diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan pemilu daripada pada bagaimana konsep "mandiri" itu sendiri lahir, dipilih, dan memperoleh makna dalam sejarah pembentukan konstitusi Indonesia.

Berdasarkan telaah tersebut, dapat dilihat bahwa kekosongan utama dalam literatur bukan semata-mata terletak pada kurangnya penelitian mengenai independensi KPU, melainkan pada belum dipersoalkannya sejarah pembentukan konsep "mandiri" itu sendiri. Literatur internasional mengembangkan konsep *independence* sebagai kategori analitis untuk menjelaskan otonomi EMB, sedangkan konstitusi Indonesia justru memilih menggunakan istilah "mandiri". Hubungan antara kedua istilah tersebut selama ini diterima sebagai sesuatu yang bersifat alamiah tanpa terlebih dahulu ditelusuri proses politik yang melatarbelakanginya. Berangkat dari kekosongan inilah artikel ini tidak hanya mempertanyakan bagaimana derajat kemandirian KPU dipertahankan dalam praktik, tetapi juga bagaimana konsep "mandiri" lahir sebagai produk dari proses institusional tertentu dan bagaimana sejarah pembentukannya terus memengaruhi perkembangan kelembagaan KPU hingga saat ini.

Kerangka Teori

Kajian mengenai independensi lembaga penyelenggara pemilu selama ini didominasi oleh pendekatan legal-formal yang menempatkan independensi sebagai atribut kelembagaan yang dapat diidentifikasi melalui desain institusi. Independensi umumnya diukur berdasarkan indikator-indikator seperti dasar konstitusional lembaga, hubungan dengan cabang kekuasaan lain, mekanisme pengangkatan anggota, kewenangan penyelenggaraan pemilu, dan pengelolaan anggaran (Catt et al., 2014; Cheeseman & Elklit, 2020). Pendekatan tersebut telah memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan apakah suatu lembaga memenuhi syarat sebagai penyelenggara pemilu yang independen. Namun, pendekatan tersebut belum mampu menjelaskan mengapa kontestasi mengenai batas independensi penyelenggara pemilu terus berulang meskipun desain kelembagaannya relatif tidak banyak berubah.

Untuk menjawab persoalan tersebut, artikel ini menggunakan perspektif *Historical Institutionalism* dalam tradisi *new institutionalism*. Perspektif ini memandang institusi sebagai hasil keputusan-keputusan politik yang dibentuk dalam konteks sejarah tertentu dan terus memengaruhi perkembangan kelembagaan pada periode berikutnya (Hwang, 2023; Rhodes et al., 2006; Schmidt, 2010; Sobari, 2024). Dengan demikian, analisis tidak hanya diarahkan pada desain institusi, tetapi juga pada proses historis yang membentuknya serta bagaimana keputusan-keputusan awal tersebut menciptakan pola hubungan kekuasaan yang bertahan dan direproduksi.

Secara konseptual, penelitian ini menggunakan tiga konsep utama, yaitu *critical juncture*, *institutional settlement*, dan *path dependence*. Proses Reformasi 1998 dan amandemen UUD NRI Tahun 1945 dipahami sebagai *critical juncture* yang membuka perdebatan mengenai desain kelembagaan penyelenggara pemilu. Perdebatan tersebut kemudian menghasilkan *institutional settlement* berupa penggunaan istilah *mandiri* dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagai bentuk kompromi politik mengenai batas otonomi penyelenggara pemilu. Selanjutnya, melalui mekanisme *path dependence*, kompromi tersebut terus memengaruhi perkembangan regulasi dan

hubungan kelembagaan KPU pada periode-periode berikutnya, termasuk dalam berbagai perubahan undang-undang penyelenggara pemilu.

Berdasarkan kerangka tersebut, artikel ini berargumen bahwa yang diwariskan melalui *path dependence* bukan semata-mata penggunaan istilah *mandiri*, melainkan pola kontestasi mengenai siapa yang berhak menentukan batas otonomi KPU. Dengan demikian, persoalan independensi KPU pada masa kini dipahami sebagai kelanjutan dari kompromi institusional yang terbentuk sejak masa Reformasi, bukan sekadar sebagai persoalan implementasi desain kelembagaan. Berangkat dari perspektif ini, artikel berupaya mengisi kekosongan dalam literatur dengan menjelaskan sejarah pembentukan konsep *mandiri* serta menunjukkan bagaimana kompromi institusional tersebut terus membentuk perkembangan kelembagaan KPU hingga saat ini.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif interpretatif (Yanow & Schwartz-Shea, 2013) untuk memahami bagaimana konsep *mandiri* dibentuk, dimaknai, dan direproduksi dalam perkembangan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak bertujuan mengukur tingkat independensi KPU, melainkan merekonstruksi makna yang dilekatkan para aktor terhadap konsep *mandiri* dalam konteks sejarah yang berbeda. Perspektif *Historical Institutionalism* (Rhodes et al., 2006; Sobari, 2024) digunakan sebagai kerangka analitis, khususnya melalui konsep *critical juncture* dan *path dependency*, untuk menjelaskan bagaimana kompromi konstitusional yang lahir pada masa Reformasi terus memengaruhi perkembangan kelembagaan KPU.

Data penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam dan studi dokumen. Dokumen yang dianalisis meliputi risalah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pembahasan Pasal 22E, Undang-Undang Pemilu dari berbagai periode, putusan Mahkamah Konstitusi, risalah rapat DPR, serta dokumen resmi KPU yang berkaitan dengan perkembangan kelembagaan penyelenggara pemilu

Subjek penelitian dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatan mereka dalam dua konteks historis. Kelompok pertama terdiri atas aktor-aktor yang terlibat dalam proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk merekonstruksi latar belakang munculnya istilah *mandiri*. Kelompok kedua terdiri atas anggota KPU RI periode 2017–2022 dan 2022–2027 yang dipilih karena merepresentasikan dua cara pemaknaan yang berbeda terhadap relasi antara KPU, DPR, dan pemerintah. Perbandingan kedua periode tersebut digunakan untuk menelusuri bagaimana makna *mandiri* berkembang dalam praktik kelembagaan meskipun norma konstitusionalnya tidak berubah.

Analisis data dilakukan secara interpretatif melalui tiga tahapan. Pertama, data wawancara dan dokumen dianalisis untuk merekonstruksi proses historis pembentukan konsep *mandiri* dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945. Kedua, hasil wawancara dengan anggota KPU dibandingkan dengan perkembangan regulasi untuk mengidentifikasi perubahan pemaknaan terhadap konsep tersebut pada dua periode kepemimpinan yang berbeda. Ketiga, seluruh temuan diinterpretasikan menggunakan perspektif *Historical Institutionalism* guna menjelaskan hubungan antara kompromi konstitusional pada masa amandemen dengan perkembangan kelembagaan KPU melalui mekanisme *critical juncture* dan *path dependency*.

Untuk meningkatkan kredibilitas temuan, penelitian menerapkan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari wawancara, risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta dokumen resmi penyelenggara pemilu. Triangulasi digunakan untuk menguji konsistensi interpretasi sekaligus memperoleh pemahaman yang lebih utuh mengenai perkembangan konsep *mandiri* dalam sejarah kelembagaan KPU.

Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan. Pertama, meskipun wawancara telah dilakukan dengan Prof. Valina Singka Subekti sebagai aktor langsung dalam perumusan amandemen, perspektif aktor-aktor lain yang terlibat dalam perdebatan yang sama—khususnya dari fraksi-fraksi partai politik

Copyright©2026. Owned by Author(s), published by PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies 66
This is an open-access article under the CC-BY-NC-SA license

yang menolak kata "independen"—tidak tertangkap secara langsung. Ketiadaan perspektif dari sisi yang menolak ini membuat rekonstruksi perdebatan di PAH 3 bertopang pada satu perspektif, meskipun sudah dikonfirmasi melalui triangulasi dengan dokumen resmi MPR dan putusan MK.

Kedua, wawancara dengan anggota KPU periode 2022–2027 dilakukan dalam konteks yang secara politis masih sangat segar—sebagian besar peristiwa yang dibicarakan baru saja terjadi atau sedang berlangsung saat wawancara dilakukan. Kondisi ini berpotensi mempengaruhi keterbukaan narasumber dalam memberikan keterangan.

Ketiga, rentang waktu yang panjang dari 1998 hingga 2024 mengharuskan penelitian ini mengandalkan dokumen dan literatur sekunder untuk sebagian besar periodenya, sehingga kedalaman analisis tidak seragam di seluruh rentang waktu yang dicakup. Keempat, pendekatan historis-institusional yang digunakan lebih kuat dalam menjelaskan kontinuitas dan keterikatan historis (*path dependency*) daripada menjelaskan momen-momen perubahan yang melampaui warisan institusional.

Hasil dan Pembahasan

Penelitian ini berangkat dari paradoks dalam perkembangan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meskipun sejak Reformasi berbagai perubahan konstitusi, undang-undang, dan putusan Mahkamah Konstitusi telah memperkuat posisi KPU sebagai lembaga yang mandiri, kontestasi mengenai batas-batas kemandiriannya tetap berulang dalam hubungan KPU dengan DPR dan pemerintah. Persoalan mengenai mekanisme konsultasi, pembentukan Peraturan KPU, penataan daerah pemilihan, maupun proses rekrutmen komisioner menunjukkan bahwa penguatan desain kelembagaan belum sepenuhnya mengakhiri perdebatan mengenai otonomi penyelenggara pemilu. Berangkat dari paradoks tersebut, penelitian ini tidak hanya mempertanyakan apakah KPU telah mandiri sebagaimana dimaksud dalam konstitusi, tetapi menelusuri bagaimana konsep *mandiri* terbentuk dan mengapa maknanya terus diperdebatkan dalam perkembangan kelembagaan KPU.

Dalam perspektif Historical Institutionalism, temuan penelitian menunjukkan bahwa Reformasi 1998 merupakan *critical juncture* yang membuka peluang untuk membentuk kembali institusi penyelenggara pemilu, tetapi proses tersebut menghasilkan kompromi konstitusional mengenai konsep *mandiri* alih-alih konsensus mengenai independensi penyelenggara pemilu. Kompromi tersebut kemudian menjadi titik awal (*starting point*) yang membentuk *path dependence*, yaitu reproduksi kontestasi mengenai batas-batas otonomi KPU dalam setiap perkembangan regulasi dan praktik penyelenggaraan pemilu. Atas dasar itu, pembahasan berikut merekonstruksi bagaimana kompromi tersebut terbentuk dalam proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan bagaimana warisan institusionalnya terus memengaruhi hubungan antara KPU, DPR, dan pemerintah hingga Pemilu 2024.

Critical Juncture: Kompromi Konstitusional atas Konsep *Mandiri*

Perumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri berlangsung pada suatu *critical juncture*, yaitu periode Reformasi ketika berbagai desain kelembagaan negara kembali diperdebatkan setelah runtuhnya rezim Orde Baru. Dalam perspektif Institusionalisme Historis, *critical juncture* merupakan momen ketika perubahan politik membuka ruang bagi berbagai alternatif pengaturan institusional yang sebelumnya tidak tersedia (Alasuutari, 2015). Pada fase transisi tersebut, berbagai aktor politik berupaya memperjuangkan desain institusi yang paling sesuai dengan kepentingan dan gagasan mereka mengenai demokrasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Huntington (1991), setiap proses transisi dari rezim otoriter menuju demokrasi mempertemukan kelompok *standpatters* yang berupaya mempertahankan sebagian pengaruh dari rezim sebelumnya dengan kelompok reformis yang mendorong perubahan kelembagaan secara lebih mendasar.

Proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada periode 1999–2002 berlangsung dalam konteks ini. Perdebatan mengenai penyelenggara pemilu tidak sekadar membahas aspek teknis kelembagaan, melainkan juga menjadi arena kontestasi mengenai batas hubungan antara penyelenggara pemilu dengan kekuatan-kekuatan politik yang akan berkompetisi dalam pemilu itu sendiri. Pembahasan tersebut dilakukan melalui Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR), khususnya

Panitia Ad Hoc I (PAH I), yang bertugas merumuskan materi perubahan konstitusi, termasuk ketentuan mengenai penyelenggara pemilu dalam Pasal 22E.

Wawancara dengan Valina Singka Subekti (2024), yang pada saat itu menjabat sebagai anggota BP MPR PAH I, menunjukkan bahwa sejak awal pembahasan mengenai penyelenggara pemilu telah sarat dengan kepentingan politik. Menurut Subekti (2024), pembahasan mengenai desain kelembagaan penyelenggara pemilu bahkan ditempatkan dalam pembahasan yang sama dengan pengaturan mengenai partai politik. Penempatan tersebut mencerminkan bahwa perdebatan mengenai penyelenggara pemilu harus dipahami sepaket sebagai bagian dari perdebatan mengenai distribusi kekuasaan dalam sistem politik pasca-Orde Baru.

Penjelasan paling penting dari Subekti (2024) berkaitan dengan proses perubahan terminologi dalam perumusan Pasal 22E ayat (5). Menurutnya, rumusan awal yang disiapkan PAH I menggunakan istilah *independen* untuk menggambarkan karakter penyelenggara pemilu, sejalan dengan konsep yang berkembang dalam desain lembaga penyelenggara pemilu di berbagai negara. Namun, istilah tersebut memperoleh resistansi dari partai-partai politik dalam proses pembahasan. Sebagai jalan tengah, disepakati penggunaan istilah *mandiri*. Subekti juga menjelaskan bahwa sebagian kekuatan politik pada saat itu tidak menghendaki KPU diposisikan sebagai lembaga negara yang memiliki otonomi penuh setara dengan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Oleh karena itu, penggunaan istilah *mandiri* merupakan hasil kompromi politik mengenai batas otonomi penyelenggara pemilu yang dapat diterima oleh para aktor yang terlibat dalam proses amandemen.

Keterangan tersebut memperoleh konfirmasi dari dua sumber dokumen resmi yang saling melengkapi. Pertama, Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2001 tentang Pembentukan KPU yang ditetapkan pada Juni 2001 masih menggunakan frasa "independen dan non-partisan" untuk menggambarkan karakter KPU. Akan tetapi, hanya beberapa bulan kemudian, amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan pada November 2001 justru menggunakan istilah *mandiri* dalam Pasal 22E ayat (5). Pergeseran terminologi yang terjadi dalam rentang waktu yang sangat singkat tersebut menunjukkan bahwa perubahan dari *independen* menjadi *mandiri* bukan merupakan perkembangan

konseptual yang alamiah, melainkan hasil dari proses negosiasi politik yang berlangsung selama pembahasan amandemen konstitusi.

Kedua, risalah pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010) memperlihatkan secara lebih rinci dinamika perdebatan tersebut. Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan rumusan bahwa penyelenggara pemilu harus bersifat nasional, permanen, mandiri, serta diisi oleh anggota yang bukan merupakan anggota aktif partai politik peserta pemilu. Sementara itu, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu yang demokratis hanya dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh badan yang mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010). Akan tetapi, rumusan yang akhirnya disahkan dalam konstitusi hanya memuat tiga karakter, yaitu nasional, tetap, dan mandiri, tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai makna *mandiri* maupun batas hubungan KPU dengan aktor-aktor politik. Bahkan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 kemudian menegaskan bahwa penggunaan istilah tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengalaman penyelenggaraan Pemilu 1999 dan kebutuhan untuk membangun penyelenggara pemilu yang berbeda dari pengalaman Orde Baru.

Rangkaian bukti empiris tersebut menunjukkan bahwa istilah *mandiri* tidak lahir sebagai padanan terminologis dari konsep *independence* yang berkembang dalam literatur internasional mengenai penyelenggara pemilu. Sebaliknya, istilah tersebut merupakan hasil dari suatu kompromi politis mengenai batas otonomi penyelenggara pemilu yang dicapai melalui proses negosiasi politik pada masa amandemen UUD NRI Tahun 1945. Karena kompromi tersebut tidak secara eksplisit merumuskan batas hubungan antara KPU dengan lembaga-lembaga politik, makna *mandiri* sejak awal tetap terbuka terhadap berbagai penafsiran. Dengan demikian, amandemen konstitusi tidak mengakhiri perdebatan mengenai independensi penyelenggara pemilu, melainkan melembagakan kompromi tersebut ke dalam desain konstitusi. Dalam perspektif Institusionalisme Historis, pelembagaan inilah yang menjadi titik awal terbentuknya *path dependence*, di mana peristiwa ini mewariskan pola

kontestasi yang terus berulang mengenai batas otonomi KPU dalam setiap perkembangan regulasi dan praktik hubungan kelembagaan antara KPU, DPR, dan pemerintah.

Kontestasi yang Berlanjut: Keterikatan Sejarah

Dalam perspektif Institusionalisme Historis, *path dependence* tidak berarti bahwa suatu institusi akan selalu berkembang secara linier atau mempertahankan bentuk yang sama sepanjang waktu. Sebaliknya, konsep tersebut menjelaskan bagaimana pilihan institusional yang diambil pada suatu *critical juncture* membentuk pola hubungan, distribusi kekuasaan, dan ruang pilihan yang terus memengaruhi perkembangan institusi pada periode-periode berikutnya. Pada kasus KPU, kompromi konstitusional yang melahirkan istilah *mandiri* dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya menghasilkan norma konstitusional baru, tetapi juga mewariskan ambiguitas mengenai batas otonomi penyelenggara pemilu. Ambiguitas inilah yang kemudian terus direproduksi dalam setiap perubahan regulasi, mekanisme rekrutmen anggota KPU, maupun praktik hubungan kelembagaan antara KPU, DPR, dan pemerintah.

Untuk menjelaskan bagaimana warisan institusional tersebut bekerja, artikel ini mengidentifikasi tiga mekanisme utama reproduksi *path dependence*. Pertama, jalur normatif, yaitu ketika konstitusi tidak memberikan definisi yang tegas mengenai makna *mandiri*, sehingga setiap pembentuk undang-undang memiliki ruang untuk menafsirkan, memperluas, ataupun membatasi ruang otonomi KPU sesuai dengan konfigurasi politik pada masanya. Kedua, jalur rekrutmen, yaitu mekanisme seleksi anggota KPU yang menempatkan aktor-aktor politik sebagai bagian penting dari proses pengisian jabatan, sehingga membuka ruang bagi pengaruh politik terhadap komposisi kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketiga, jalur relasional, yaitu pola hubungan kelembagaan yang menempatkan KPU dalam interaksi yang terus-menerus dengan DPR dan pemerintah, baik melalui pembahasan anggaran, konsultasi rancangan Peraturan KPU, maupun berbagai keputusan strategis penyelenggaraan pemilu. Ketiga mekanisme tersebut menjelaskan mengapa kompromi konstitusional tahun 1999–2001 tidak berhenti sebagai sebuah peristiwa sejarah, tetapi terus bekerja sebagai warisan

institusional dalam perkembangan KPU hingga penyelenggaraan Pemilu 2024. Ketiga mekanisme tersebut selanjutnya ditelusuri melalui perkembangan regulasi penyelenggara pemilu dan pengalaman para anggota KPU pada berbagai periode. Analisis menunjukkan bahwa perubahan regulasi tidak pernah sepenuhnya mengakhiri kontestasi mengenai batas kemandirian KPU. Sebaliknya, setiap penguatan terhadap satu dimensi kemandirian selalu diikuti oleh munculnya bentuk-bentuk pembatasan baru melalui mekanisme yang berbeda. Dengan demikian, yang direproduksi melalui *path dependence* bukanlah stabilitas mengenai makna *mandiri*, melainkan pola kontestasi yang terus berulang mengenai batas otonomi penyelenggara pemilu.

Mekanisme pertama yang memperlihatkan bekerjanya *path dependence* adalah jalur normatif, yakni bagaimana kompromi konstitusional mengenai konsep *mandiri* terus direproduksi melalui perubahan peraturan perundang-undangan penyelenggara pemilu. Karena Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 hanya menetapkan bahwa penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap, dan mandiri tanpa memberikan definisi mengenai batas otonomi kelembagaan tersebut, setiap perubahan undang-undang kemudian menjadi arena baru untuk menafsirkan kembali makna *mandiri*. Akibatnya, perkembangan regulasi penyelenggara pemilu tidak menunjukkan proses yang linier menuju penguatan independensi, melainkan memperlihatkan pola tarik-menarik yang terus berulang antara upaya memperkuat dan membatasi ruang gerak KPU.

Pola tersebut telah tampak sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Di satu sisi, undang-undang ini secara eksplisit menyatakan bahwa KPU merupakan lembaga yang bersifat bebas dan mandiri. Namun, pada saat yang sama komposisi keanggotaannya justru terdiri atas wakil pemerintah dan wakil partai politik peserta pemilu. Dengan demikian, sejak regulasi pertama setelah Reformasi telah terlihat adanya kontradiksi antara pengakuan normatif terhadap kemandirian KPU dan desain kelembagaan yang masih membuka ruang keterlibatan langsung aktor-aktor politik dalam penyelenggaraan pemilu. Kontradiksi tersebut bukan merupakan inkonsistensi yang bersifat teknis, melainkan refleksi dari kompromi konstitusional yang sebelumnya telah melahirkan istilah *mandiri*.

Kontestasi tersebut terus berlanjut pada perubahan regulasi berikutnya. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 memperkuat aspek independensi melalui pengaturan bahwa anggota KPU harus berasal dari kalangan nonpartisan (Santoso & Budhiati, 2019). Akan tetapi, penguatan tersebut tidak berlangsung secara permanen. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 justru menghapus ketentuan mengenai masa jeda lima tahun bagi mantan anggota partai politik dan menggantinya dengan syarat mengundurkan diri dari keanggotaan partai. Perubahan ini menunjukkan bahwa makna *mandiri* kembali dinegosiasikan melalui proses legislasi, sehingga batas independensi penyelenggara pemilu mengalami perluasan maupun penyempitan sesuai dengan konfigurasi politik pada saat undang-undang tersebut dibentuk.

Kontestasi tersebut kemudian bergeser ke arena yudisial. Melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi memulihkan kembali ketentuan mengenai masa jeda lima tahun bagi mantan anggota partai politik. Putusan ini menunjukkan bahwa perdebatan mengenai makna *mandiri* tidak berhenti pada proses pembentukan undang-undang, tetapi terus berlanjut melalui mekanisme pengujian konstitusional. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi tidak sekadar menyelesaikan sengketa norma, tetapi juga menjadi salah satu aktor yang ikut membentuk batas independensi penyelenggara pemilu.

Pola yang sama kembali terlihat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016 dengan menghapus sifat mengikat dalam rapat konsultasi antara KPU dan DPR. Secara normatif, perubahan ini memperkuat posisi KPU dalam hubungan kelembagaannya dengan DPR. Namun demikian, sebagaimana akan diperlihatkan pada bagian berikutnya, penguatan norma tersebut tidak serta-merta menghilangkan berbagai bentuk intervensi politik dalam praktik penyelenggaraan pemilu. Temuan ini menunjukkan bahwa perubahan regulasi tidak pernah benar-benar menyelesaikan kontestasi mengenai batas kemandirian KPU, melainkan hanya memindahkan arena kontestasi dari satu mekanisme kelembagaan ke mekanisme lainnya.

Reproduksi Pengaruh Politik melalui Seleksi Anggota KPU

Perubahan regulasi tidak dengan sendirinya menentukan tingkat kemandirian KPU. Dalam perspektif *Historical Institutionalism*, efektivitas suatu aturan selalu bergantung pada konteks politik tempat aturan tersebut dijalankan. Karena itu, meskipun UU Nomor 7 Tahun 2017 memberikan landasan normatif yang lebih kuat bagi independensi KPU, implementasinya tidak dapat dilepaskan dari perubahan konfigurasi kekuasaan yang terjadi setelah Pemilu 2014 dan terutama setelah Pemilu 2019.

Pada periode awal pemerintahan Presiden Joko Widodo, koalisi pemerintahan belum sepenuhnya terkonsolidasi. Dukungan terhadap pemerintah di DPR meningkat secara bertahap dari sekitar 40 persen kursi hasil Pemilu 2014 menjadi sekitar 61 persen setelah berbagai *realignment* politik pada 2016 (Mietzner, 2020; Muhtadi, 2023). Fragmentasi politik tersebut secara tidak langsung menciptakan ruang yang lebih luas bagi KPU untuk mempertahankan jarak dari aktor-aktor politik karena tidak terdapat satu konfigurasi kekuasaan yang cukup dominan untuk mengendalikan proses penyelenggaraan pemilu.

Konteks politik tersebut tercermin dalam orientasi kelembagaan yang dibangun oleh KPU periode 2017–2022. Arief Budiman menjelaskan bahwa menjaga jarak yang sama terhadap seluruh kekuatan politik dipahami sebagai prasyarat utama untuk mempertahankan kemandirian lembaga.

"Logika kami waktu itu, kami ini harus menjaga jarak yang sama. Jadi, jaga jarak sama parlemen, partai politik, sama pemerintah. Itu salah satu cara menjaga kemandirian" (Budiman, 2024).

Kesaksian Budiman menunjukkan bahwa independensi KPU pada periode tersebut mampu dibangun melalui strategi kelembagaan yang secara sadar menghindari kedekatan dengan aktor-aktor politik. Dengan kata lain, penguatan independensi pada periode ini tidak semata-mata merupakan konsekuensi dari perubahan regulasi, melainkan juga dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang belum sepenuhnya terkonsolidasi.

Namun demikian, ruang otonomi tersebut tidak berarti bahwa tekanan politik menghilang. Salah seorang anggota KPU periode 2017–2022 mengungkapkan bahwa intervensi justru berlangsung melalui mekanisme informal yang tidak tercermin dalam desain kelembagaan.

"Kami diajak ke consinyering di atas gunung. Kemudian kami diberi tekanan, ditanya, 'Mau maju lagi nggak menjadi anggota KPU?' Bagi saya itu bentuk intervensi." (Anggota KPU 2017–2022).

Kesaksian tersebut menunjukkan bahwa proses rekrutmen dapat berfungsi sebagai instrumen pengendalian politik terhadap komisioner. Ancaman terhadap peluang untuk dipilih kembali menciptakan insentif yang dapat memengaruhi independensi pengambilan keputusan, meskipun secara formal mekanisme seleksi telah dirancang untuk menjamin kemandirian penyelenggara pemilu. Penjelasan tersebut diperkuat oleh pengalaman Ilham Saputra yang secara eksplisit menghubungkan kegagalannya terpilih kembali dengan sikapnya yang menolak intervensi dari pemerintah maupun DPR.

"Salah satu alasan saya tidak terpilih kembali, menurut saya, adalah karena saya dianggap tidak bisa diintervensi terkait kebijakan-kebijakan yang dianggap tidak menguntungkan pihak tertentu, termasuk pemerintah atau DPR." (Saputra, 2024).

Dalam perspektif *Historical Institutionalism*, temuan ini memperlihatkan bahwa mekanisme rekrutmen bukan sekadar prosedur administratif untuk memilih anggota KPU, melainkan menjadi salah satu jalur reproduksi *path dependence*. Kompromi konstitusional mengenai batas otonomi KPU yang lahir pada masa amandemen tidak lagi bekerja terutama melalui perubahan norma, tetapi melalui pengendalian terhadap proses pengisian jabatan. Dengan demikian, pengaruh politik direproduksi bukan melalui pelanggaran terhadap aturan formal, melainkan melalui insentif yang melekat pada desain kelembagaan itu sendiri.

Selain melalui perubahan regulasi dan mekanisme rekrutmen, *path dependence* juga bekerja melalui pola hubungan kelembagaan yang terbentuk antara KPU, DPR, dan pemerintah. Meskipun berbagai perubahan undang-undang telah memperkuat posisi normatif KPU, hubungan kelembagaan yang berkembang setelah Reformasi tetap menempatkan KPU dalam interaksi yang intensif dengan

aktor-aktor politik, terutama melalui rapat dengar pendapat (RDP), pembahasan anggaran, maupun konsultasi terhadap rancangan Peraturan KPU. Akibatnya, ruang intervensi tidak lagi terutama bekerja melalui perubahan norma, melainkan melalui praktik hubungan kelembagaan yang berlangsung di luar teks peraturan perundang-undangan.

Perubahan konteks politik setelah Pemilu 2019 memperlihatkan bagaimana mekanisme tersebut semakin menguat. Pramono Ubaid menjelaskan bahwa peningkatan intervensi dari pemerintah dan DPR mulai dirasakan bahkan sebelum berakhirnya masa jabatan KPU periode 2017–2022.

"Sejak periode 2019, pasca-Pileg, mulai terlihat bahwa pemerintah dan DPR kerap ikut menentukan hal-hal teknis, misalnya soal tanggal Pilkada. Pemerintah tampak sudah memiliki tanggal pasti yang diinginkan. Maka strategi kami saat itu adalah menyusun tiga opsi tanggal sebagai bentuk negosiasi, agar usulan Menteri tetap diakomodasi, namun tetap ada alternatif dari KPU. Pola seperti ini tidak terjadi pada periode 2014–2019." (Ubaid, 2024).

Kesaksian tersebut menunjukkan bahwa perubahan hubungan antara KPU dan aktor-aktor politik tidak berlangsung secara tiba-tiba ketika anggota KPU berganti pada tahun 2022. Sebaliknya, perubahan tersebut merupakan proses bertahap yang mengikuti konsolidasi kekuasaan politik pasca-Pemilu 2019. Dalam perspektif Institusionalisme Historis, perubahan konteks politik ini menjadi kondisi yang memungkinkan warisan kompromi konstitusional mengenai batas otonomi KPU kembali bekerja secara lebih kuat.

Konsolidasi tersebut semakin menguat setelah bergabungnya Gerindra ke dalam koalisi pemerintahan sehingga keseimbangan politik di parlemen mengalami perubahan yang signifikan. Lane (2020) menjelaskan bahwa kondisi tersebut mencerminkan semakin terkonsentrasinya kekuasaan politik sehingga mekanisme *checks and balances* mengalami pelemahan. Dalam konteks yang sama, proses seleksi anggota KPU periode 2022–2027 berlangsung dengan penunjukan tim seleksi yang memiliki keterkaitan dengan pemerintahan. Sejalan dengan itu, Jaffrey dan Warburton (2024) menggambarkan periode ini sebagai kecenderungan menuju *competitive authoritarianism*, ketika

proses elektoral tetap dipertahankan, tetapi berbagai instrumen kelembagaan dimanfaatkan untuk meningkatkan kontrol pemerintah terhadap penyelenggaraan pemilu.

Perubahan konteks politik tersebut kemudian tercermin dalam praktik hubungan kelembagaan antara KPU dan DPR selama penyelenggaraan Pemilu 2024. Temuan penelitian ini menunjukkan sedikitnya tiga episode yang memperlihatkan bagaimana forum konsultasi yang secara normatif dimaksudkan sebagai mekanisme koordinasi justru berfungsi sebagai ruang negosiasi bahkan tekanan politik terhadap keputusan-keputusan KPU.

Episode pertama berkaitan dengan penataan daerah pemilihan pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Salah seorang anggota KPU menjelaskan bahwa berbagai alternatif penataan daerah pemilihan telah disiapkan dan disampaikan kepada DPR, tetapi ruang untuk membahas alternatif tersebut secara substantif tidak benar-benar tersedia.

"Bahan simulasinya sudah kami serahkan di DPR, dengan berbagai alternatifnya termasuk yang lebih pas, rekomendasi kita, tapi mau tidak dibuka ruang? Itu faktanya." (Anggota KPU 2022–2027, 2024).

Subjek penelitian yang sama menjelaskan bahwa tekanan justru telah berlangsung sebelum forum RDP melalui berbagai pertemuan informal (*consignment meeting*), sehingga ruang pilihan yang dimiliki KPU telah menyempit bahkan sebelum mekanisme formal dimulai. Temuan ini menunjukkan bahwa hubungan kelembagaan menghasilkan bentuk intervensi yang tidak tercermin dalam desain normatif, tetapi bekerja melalui proses-proses informal yang mendahului pengambilan keputusan resmi.

Episode kedua berkaitan dengan kebijakan keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif. Salah seorang anggota KPU menjelaskan bahwa argumentasi teknis mengenai metode *round up* digunakan dalam forum RDP untuk menolak perubahan kebijakan yang sebelumnya telah dibahas di internal KPU.

"Kenapa bikin alasan kok kayak dibikin-bikin alasannya? Saya cari juga, nggak ada Nota Dinas. Jadi metode matematika itu selalu round up, bingung kenapa kok ngomong ke publik round up terus?" (Anggota KPU 2022–2027, 2024).

Selain menunjukkan adanya tekanan dari luar lembaga, kesaksian tersebut juga memperlihatkan bahwa proses pengambilan keputusan di internal KPU sendiri mengalami perubahan, sehingga posisi tawar kelembagaan KPU dalam menghadapi DPR menjadi semakin lemah.

Episode ketiga memperlihatkan pola yang serupa dalam pembahasan implementasi putusan Mahkamah Agung mengenai keterwakilan perempuan.

"Pasal yang mengakomodir putusan MA itu sudah kita jadikan bahan konsultasikan ke DPR, ketika dibawa ke DPR, kesimpulannya tidak menyetujui perubahan itu. Itu yang menjadikan judicial review MA ini tidak kita akomodir." (Anggota KPU 2022–2027, 2024).

Subjek Penelitian ini juga menjelaskan bahwa dinamika serupa terjadi dalam penataan daerah pemilihan, ketika KPU memilih tidak mempertahankan sepenuhnya pertimbangan teknis yang telah disusun karena adanya tekanan politik yang berkembang dalam proses konsultasi dengan DPR. Rangkaian temuan tersebut menunjukkan bahwa penguatan norma dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tidak secara otomatis menghasilkan penguatan otonomi kelembagaan dalam praktik. Sebaliknya, arena kontestasi bergeser dari perdebatan mengenai isi undang-undang menuju praktik hubungan kelembagaan sehari-hari antara KPU, DPR, dan pemerintah. Dengan demikian, *path dependence* pada kasus KPU tidak bekerja melalui keberlanjutan aturan yang sama, melainkan melalui reproduksi pola relasi kekuasaan yang terus membatasi ruang otonomi penyelenggara pemilu meskipun jaminan normatif terhadap kemandirian semakin kuat.

Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan menjelaskan bagaimana konsep *mandiri* dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terbentuk serta bagaimana sejarah pembentukannya terus memengaruhi perkembangan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Berdasarkan analisis terhadap risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945, perkembangan regulasi penyelenggara pemilu, putusan Mahkamah Konstitusi, serta wawancara mendalam dengan aktor-aktor yang terlibat dalam proses amandemen konstitusi dan anggota KPU periode 2017–2022 serta 2022–2027, penelitian ini menunjukkan bahwa istilah *mandiri* bukan merupakan

Copyright©2026. Owned by Author(s), published by PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies 78
This is an open-access article under the CC-BY-NC-SA license

padanan konseptual yang netral dari istilah *independense* bagaimana digunakan dalam literatur internasional mengenai *electoral management body independence*. Istilah tersebut lahir sebagai hasil kompromi politik dalam proses amandemen konstitusi 1999–2001 ketika usulan penggunaan istilah *independen* memperoleh resistansi dari partai-partai politik. Dengan demikian, pertanyaan penelitian mengenai bagaimana konsep *mandiri* terbentuk dan mengapa kontestasi terhadap kemandirian KPU terus berlangsung hingga penyelenggaraan Pemilu 2024 dapat dijawab melalui penelusuran terhadap sejarah politik pembentukan konsep tersebut.

Temuan penelitian selanjutnya memperlihatkan bahwa kompromi tersebut tidak berhenti sebagai pilihan terminologi dalam konstitusi, tetapi membentuk lintasan perkembangan kelembagaan (*path dependence*) yang terus memengaruhi hubungan antara KPU, DPR, dan pemerintah. Keterikatan historis tersebut direproduksi melalui sedikitnya tiga mekanisme. Pertama, melalui jalur normatif, yaitu perubahan regulasi yang secara berulang memperluas maupun mempersempit ruang otonomi KPU. Kedua, melalui jalur rekrutmen, ketika proses seleksi komisioner menjadi arena yang memungkinkan pengaruh politik bekerja terhadap independensi penyelenggara pemilu. Ketiga, melalui jalur relasional, yaitu pola hubungan kelembagaan yang menempatkan forum konsultasi, rapat dengar pendapat, dan berbagai mekanisme koordinasi sebagai ruang kontestasi terhadap pengambilan keputusan KPU. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa derajat otonomi aktual KPU lebih banyak ditentukan oleh konfigurasi kekuasaan yang mengitarinya daripada oleh kekuatan norma hukum yang mengaturnya.

Hasil penelitian ini sekaligus memperlihatkan relevansi perspektif Institusionalisme Historis dalam menjelaskan perkembangan kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia. Konsep *critical juncture* menjelaskan mengapa proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 menjadi momen yang menentukan lahirnya konsep *mandiri*, sedangkan konsep *path dependence* menjelaskan bagaimana kompromi konstitusional tersebut terus direproduksi dalam perkembangan regulasi, mekanisme rekrutmen, dan pola hubungan kelembagaan KPU dengan DPR dan pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa *path dependence* dalam studi lembaga penyelenggara pemilu tidak selalu menghasilkan stabilitas institusional sebagaimana lazim diasumsikan dalam literatur, tetapi juga dapat mereproduksi kontestasi yang terus berlangsung mengenai batas-batas otonomi penyelenggara pemilu.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan ilmu politik, khususnya kajian

politik elektoral dan studi mengenai independensi lembaga penyelenggara pemilu, dengan menunjukkan bahwa kemandirian tidak dapat dipahami semata-mata sebagai atribut kelembagaan yang bersifat statis atau sebagai seperangkat indikator legal-formal yang telah terpenuhi. Sebaliknya, kemandirian merupakan hasil dari proses politik yang terus diproduksi, diperdebatkan, dan dimaknai ulang dalam perkembangan kelembagaan. Oleh karena itu, analisis mengenai independensi lembaga penyelenggara pemilu perlu memperhatikan sejarah politik pembentukan institusi serta konfigurasi kekuasaan yang terus memengaruhi praktik penyelenggaraan pemilu, bukan hanya desain kelembagaan dan ketentuan hukum yang berlaku.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena berfokus pada pengalaman Indonesia sebagai studi kasus tunggal, sehingga temuan mengenai mekanisme *path dependence* belum dapat digeneralisasikan pada seluruh lembaga penyelenggara pemilu di negara-negara demokrasi internasional. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan studi komparatif untuk menguji apakah kompromi konstitusional yang terjadi pada masa transisi demokrasi juga menghasilkan pola reproduksi kontestasi kelembagaan yang serupa pada lembaga penyelenggara pemilu di konteks politik yang berbeda. Dengan demikian, pengembangan penelitian komparatif diharapkan dapat memperkaya teori mengenai independensi lembaga penyelenggara pemilu sekaligus memperluas penerapan perspektif Institusionalisme Historis dalam kajian demokrasi dan kelembagaan politik.

Referensi

- Alasuutari, P. (2015). The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology*, 9(2), 162–184. <https://doi.org/10.1177/1749975514561805>
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. www.mahkamahkonstitusi.go.id
- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014). *Electoral management design* (Revised ed.). International IDEA. Stockholm.
- Cheeseman, N., & Elklit, J. (2020). *Understanding and assessing electoral commission independence: A new framework*. Westminster Foundation for Democracy. <https://doi.org/10.4324/9780429293844>
- Clark, J. G. (2018). The legal framework: The context for an electoral management body (EMB)'s role and powers. *International Journal of Research in Education, Science and Technology*, 3(2). <https://www.globalacademicstar.com/download/article/a-critical-analysis-of-the-powers-functions->

and-responsibilities-of-electoral-management-board-e-m-b.pdf

Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

Hwang, K. (2023). The Relevance of Neo-Institutionalism for Organizational Change. *Cogent Social Sciences*, 9(2). <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2284239>

Jaffrey, S., & Warburton, E. (2024). Indonesia On The Edge of Competitive Authoritarianism. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 60(3), 283–304. <https://doi.org/10.1080/00074918.2024.2426571>

James, T. S., Matlosa, K., & Shale, V. (2023). Safeguarding Election Management Bodies in the Age of Democratic Recession. *South African Journal of International Affairs*, 30(3), 323–336. <https://doi.org/10.1080/10220461.2023.2278594>

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum. (2001). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Lane, M. (2020). *Indonesian politics after the Widodo-Prabowo rapprochement* (ISEAS Perspective No. 31). ISEAS-Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2020-31-indonesian-politics-after-the-widodo-prabowo-rapprochement-by-max-lane/>

Lane, M. (2021). *Political parties' manoeuvring after the Jokowi-Prabowo rapprochement*. Fulcrum/ISEAS-Yusof Ishak Institute. <https://fulcrum.sg/political-parties-manoevring-after-the-jokowi-prabowo-rapprochement/>

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

Martins, O. L. (2024). Independence National Electoral Commission and 2019 General Elections in Nigeria: Election Monitoring and Observation. *Canadian Social Science*, 20(4), 75–87. <https://doi.org/10.3968/13505>

Mochtar, Z. A. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. RajaGrafindo Persada.

Nazriyah, R. (2011). Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum. *Jurnal Hukum*, 18(3), 107–126.

Pasaribu, A. (2019). Tafsir Konstitusional atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada. *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 416. <https://doi.org/10.31078/jk16210>

Ramadani, R. (2020). Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(1). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss1.art9>

Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., & Rockman, B. A. (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.

Santoso, T., & Budhiati, I. (2019). *Pemilu di Indonesia* (Tarmizi, Ed.; 1st ed.). Sinar Grafika.

- Schmidt, V. A. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism.' *European Political Science Review*, 2(1), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999–2002, Buku V: Pemilihan Umum* (Edisi Revisi). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Sobari, W. (2024). *Analisis Institusionalisme Baru dalam Ilmu Politik* (1st ed.). Lakeisha. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.24998330.v1>
- Surbakti, R. (2024). *Tata Kelola Pemilu* (1st ed.). Kompas.
- Ugoh, S. C., & Ukpere, W. I. (2019). Assessment of Electoral Management and Democratization System in Nigeria: A Case of Independent National Electoral Commission (INEC). In *Journal of Reviews on Global Economics* (Vol. 8).
- Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W., Rukambe, J., & Staino, S. (2016). *Desain penyelenggaraan pemilu: Buku pedoman internasional* (D. Radi, Trans.). Perludem & International IDEA.
- Wardhana, A. F. G. (2018). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016 terhadap Independensi Komisi Pemilihan Umum. *Undang: Jurnal Hukum*, 1(1), 1–20. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.1.1-20>

Wawancara:

- Afifuddin, M. (2024, Agustus 24). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Asy'ari, H. (2024, Agustus 27). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Budiman, A. (2024, Agustus 17). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Holik, I. (2024, Agustus 27). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Idroos, B. E. (2024, September 3). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Mellaz, A. (2024, September 6). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Sandi, D. R. (2024, Agustus 20). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Subekti, V. S. (2024, September 11). Wawancara pribadi. FISIP UI, Jakarta.
- Sudrajat, Y. (2024, Agustus 27). Wawancara pribadi. Jakarta.
- Tantowi, P. U. (2024, Agustus 19). Wawancara pribadi. Jakarta