

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bruce Ackerman mengidealkan bahwa pemisahan kekuasaan tidak hanya terbatas pada tiga cabang kekuasaan, akan tetapi juga meliputi lembaga negara independen yang memiliki kedudukan dalam sistem pemerintahan. Ackerman menilai:<sup>1</sup>

*“The credible construction of a separate “integrity branch” should be a top priority for drafters of modern constitution. The new branch should be armed with powers and incentives to engage in on going oversight”*

Lembaga negara independen adalah suatu lembaga yang terbentuk dari praktik pemerintahan yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan mandiri (*the agencies produced by growing trend of government power to appointed or self appointed bodies*)<sup>2</sup>. Lembaga negara independen dibentuk untuk melaksanakan fungsi pembantuan, bukan sebagai fungsi utama. Hal ini dikarenakan dalam mewujudkan tujuan tertentu yang hendak diraih dalam sebuah negara tidak dapat diperoleh jika hanya melalui lembaga utama saja (*main state organs*), maka dibentuklah lembaga negara pembantu (*state axiliary organ*).

Ada beberapa lembaga negara independen di Indonesia yaitu, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman Republik Indonesia, Dewan

---

<sup>1</sup> Bruce Ackerman “*The New Separation of Powers*”, Harvad Law Review, Vol. 113:633, 2000, hlm. 691

<sup>2</sup> Muhammad Rosyid Ridho, 2022 “*Lembaga Negara Independen dalam Ketatanegaraan Indonesia*” Vol. 1 No. 2, hlm. 77.

Pers, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Bank Indonesia, Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Komisi Informasi (KI), dan lain-lain. Mochtar menyatakan sebuah lembaga dikatakan independen apabila:<sup>3</sup>

- (1) Pengisian pimpinannya tidak dilakukan oleh satu lembaga saja;
- (2) pemberhentian anggota lembaga hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan lembaga bersangkutan;
- (3) presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan pemberhentian pimpinan lembaga;
- (4) pimpinan bersifat kolektif, tidak dikuasai/ mayoritas berasal dari partai politik tertentu dengan masa jabatan pemimpin tidak habis secara bersamaan tetapi bergantian.

KPU merupakan salah satu lembaga negara pembantu (*state axiliary organ*) yang eksistensinya diatur pada Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. KPU dibentuk untuk melaksanakan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945. KPU bertanggung jawab untuk menerapkan Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis.

---

<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan, dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. X

Dalam rangka menyelenggarakan Pemilu yang ideal, maka diperlukan aturan hukum yang mengatur lebih lanjut terkait penyelenggaraan Pemilu sehingga dalam hal ini KPU sebagai lembaga negara memerlukan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan Pemilu. John Locke dalam teori non delegasi menjelaskan bahwa “*Legislatif tidak dapat menyerahkan kekuasaan membentuk undang-undang ke lembaga lain karena kekuasaan legislasi adalah kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat*”<sup>4</sup>. Dalam konteks kewenangan yang telah didelegasikan oleh konstitusi kepada pembentuk undang-undang (DPR) tidak boleh didelegasikan lagi kepada lembaga lain.

Akan tetapi KPU merupakan suatu lembaga negara yang telah diberikan delegasi pada Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu komisi yang mengatur proses penyelenggaraan Pemilu, sehingga KPU berada dalam posisi dapat membentuk suatu peraturan yang sejajar dengan peraturan perundang-undangan. Kedudukan KPU dalam membentuk PKPU diatur secara resmi pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusional, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa Setingkat”

---

<sup>4</sup> Charles Simabura, 2022, *Peraturan Menteri dalam Praktik Sistem Presidensial setelah UUD NRI 1945*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 35

Lalu pada Pasal 8 ayat (2) mengatur:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”

PKPU sebagai peraturan perundang-undangan lainnya merupakan suatu peraturan delegasi yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *delegated legislation*. *Delegated legislation* merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang keberadaannya dalam undang-undang (*act of parliament*) dapat diberlakukan atau diubah tanpa harus menghasilkan undang-undang baru dari parlemen.<sup>5</sup> Hal ini terjadi karena undang-undang seringkali memuat kerangka kerja yang begitu luas, sehingga undang-undang memberi kekuasaan untuk membuat aturan lebih rinci dan detail dengan sarana *delegated legislation*. Secara sederhananya, peraturan delegasi bermakna sebagai peraturan pelaksana yang dapat dibuat dan ditetapkan oleh lembaga pemerintah yang merupakan lembaga diluar lembaga parlemen, sebagai pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi yakni undang-undang.<sup>6</sup>

Hal ini berarti bahwa KPU memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan secara otonom, tanpa intervensi dari kekuasaan eksekutif atau lembaga negara lainnya. Asshiddiqie berpendapat bahwa independensi institusional atau independensi struktural adalah independensi yang

---

<sup>5</sup> Muhammad Nur Ramadhan, 2022, “Eksistensi Penerapan Mekanisme Konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan Peraturan Delegasi Undang-Undang”. Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP), Vol. 6 No. 4, hlm. 2752

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 2753

tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.<sup>7</sup> Secara spesifik, independensi institusional mengacu pada posisi KPU yang tidak menjadi bagian dari struktur pemerintahan yang ada, sehingga KPU tidak berada dalam posisi subordinat atau bergantung pada lembaga negara lainnya. Independensi institusional dalam lembaga negara yaitu:<sup>8</sup>

- (1) Pengaturan dalam kaidah konstitusi;
- (2) pengaturan dalam undang-undang;
- (3) ketentuan prosedur pemeriksaan
- (4) jangkauan mandat/wewenang
- (5) otonomi dalam perencanaan dan program
- (6) serta lingkup wewenangnya

Proses tahapan dalam pembentukan PKPU pada dasarnya menjadi kewenangan KPU sebagai lembaga negara independen, akan tetapi dalam proses tahapan pembentukan PKPU seringkali mengalami intervensi, hal ini terlihat pada ketentuan Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah) mengatur:

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

Ketentuan pada Pasal 9 Huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkda) menjadi salah satu celah intervensi pada KPU yang berpotensi bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan itu mengakibatkan pembentukan PKPU terikat

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 879

<sup>8</sup> Isharyanto, 2016, *Hukum Kelembagaan Negara*, CV Budi Utama, Yogyakarta, hlm. 239

pada masukkan dari DPR sehingga mekanisme tersebut menjadikan konsultasi kepada DPR bersifat imperatif atau perintah.<sup>9</sup> DPR berada dalam posisi sebagai pembentuk UU yang memiliki fungsi dalam pemerintahan, salah satunya yaitu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR, untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi dua prinsip pengawasan yaitu; pertama, adalah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi; kedua, pemberian wewenang yang jelas kepada bawahan.<sup>10</sup>

Oleh karena itu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR seharusnya berfokus untuk memastikan akuntabilitas, transparansi penyelenggaraan Pemilu dan mengawasi kinerja dari KPU. Lembaga legislatif tidak boleh mengganggu kewenangan yang dimiliki KPU dalam membentuk PKPU. Akan tetapi, pada praktiknya konsultasi pada pembentukan PKPU yang dilakukan antara DPR dan KPU bersifat mengikat dan mengakibatkan intervensi pada pembentukan PKPU.<sup>11</sup> Disisi lain alasan KPU mengajukan permohonan pengujian atas Pasal 9 Huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yaitu terdapat konflik kepentingan atau *conflict of interest* pada proses pembentukan PKPU.

Hal itulah yang menjadi permohonan KPU kepada MK sehingga mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016 terkait pengujian Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada,

---

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, hlm. 35

<sup>10</sup> Mhd, Ansori, Saldi Isra, Dian Bakti Setiawan, Khairul Fahmi, 2024, “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia”, Jurnal Wajah Hukum, Vol. 8, No. 1, hlm. 427

<sup>11</sup> Teddy Hadiar Yobel, 2021, “Menyoal Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Independensi Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum”, Jurnal Konstitusi dan Demokrasi, Vol. 1, No. 2, hlm. 194

melalui pertimbangan MK bahwa sebagai lembaga yang bersifat mandiri, KPU diberi kewenangan untuk membentuk peraturan dalam rangka mengatur lebih lanjut delegasi pengaturan dari undang-undang.<sup>12</sup> Di mana, lembaga yang dalam proses pembentukan peraturan diharuskan berkonsultasi yang keputusannya bersifat mengikat, akan mendegradasi tingkat kemandiriannya dibanding lembaga lainnya.<sup>13</sup> Oleh karena itu MK memutuskan bahwa sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>14</sup>

Dalam konteks Pemilu, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) yang berperan sebagai organisasi internasional mendefinisikan independensi KPU sebagai lembaga negara yang memiliki kebebasan yang meliputi pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggara pemilu<sup>15</sup>, seperti penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan sebagainya menjadi hak penuh secara mandiri dalam putusan KPU. Kemandirian suatu lembaga negara dimaknai dengan tidak adanya benturan kepentingan dan pengaruh atau intervensi dari pihak manapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Mochtar berpendapat bahwa lembaga negara independen harus terbebas dari pengaruh campur tangan kekuasaan manapun. Sejalan dengan itu Feri

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, hlm 76

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 78

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 81

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 59

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 72

Amsari menilai, KPU adalah lembaga negara independen yang tidak boleh diintervensi oleh pihak manapun, termasuk Pemerintah<sup>17</sup>.

Akan tetapi DPR menetapkan kembali kewajiban dalam melaksanakan konsultasi terkait pembentukan PKPU ke DPR melalui Pasal 75 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur: “*Dalam hal Komisi Pemilihan Umum yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengan pendapat*”.<sup>18</sup> Pasal ini memang tidak bertentangan dengan MK yang menyatakan bahwa “mekanisme konsultasi dibutuhkan agar norma undang-undang yang merupakan produk hukum bersama antara DPR dan Presiden tidak mengalami penafsiran secara bebas, sehingga KPU sebagai lembaga negara yang mengimplementasikan kewenangannya tidak mengalami kesulitan dalam praktiknya”.<sup>19</sup>

Akan tetapi pada implementasinya kewajiban melakukan mekanisme konsultasi menyebabkan keterlambatan dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Ketua KPU RI, Mochammad Afifuddin mengatakan “Tantangan pilkada serentak 2024, dalam catatan penyelenggaraan kami, pertama jarak waktu yang terlalu dekat antara penyelenggaraan pemilu serentak dengan pilkada serentak”<sup>20</sup>. Akibatnya terdapat beberapa PKPU mengalami keterlambatan dalam pembentukannya.

---

<sup>17</sup> Teddy Hadiar Yobel, *Op. Cit* Hlm. 176

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>19</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, hlm. 78

<sup>20</sup> Eka Yudha Saputra “*KPU Keluhkan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada 2024 Terlalu Mepet*”, <https://www.tempo.co/politik/kpu-keluhkan-penyelenggaraan-pemilu-dan-pilkada-2024-terlalu-mepet-1202278>. diakses pada tanggal 18 Mei 2025 pada pukul 11:20

Keberadaan KPU sebagai lembaga negara memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan yang sifatnya *full authority*, yakni dalam bertindak menjalankan fungsinya tidak diintervensi oleh lembaga lainnya.<sup>21</sup> Akan tetapi ketentuan pada Pasal 75 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tersebut membuat KPU dalam setiap pembentukan peraturan KPU terikat pada konsultasi DPR dan Pemerintah, yang dalam hal ini tidak dialami oleh lembaga negara independen lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut, perlu dianalisis lebih lanjut tentang bagaimanakah praktik dari konstusionalitas mekanisme pembentukan peraturan komisi pemilihan umum dalam konteks independensi lembaga negara independen. Oleh karena itu penulis ingin melakukan penelitian yang berjudul **“KONSTITUSIONALITAS MEKANISME KONSULTASI PEMBENTUKKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM REPUBLIK INDONESIA”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berkaitan dengan latar belakang masalah diatas, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan penelitian, yaitu:

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah mekanisme pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang konstusional?

---

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016, hlm. 17

### C. Tujuan Penelitian

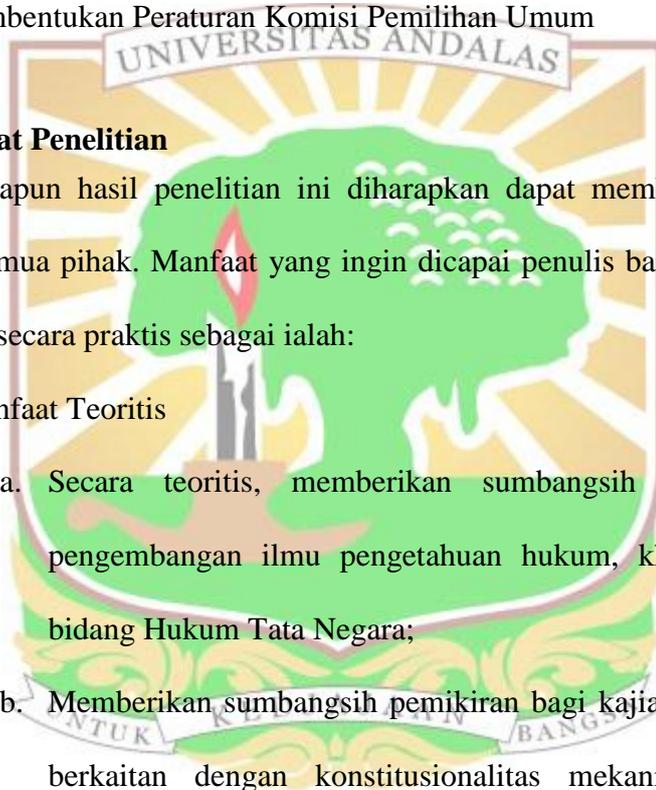
Berdasarkan rumusan masalah di atas tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini ialah:

1. Untuk memahami dan menganalisis kedudukan pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Sebagai bagian dari Peraturan Perundang-undangan
2. Untuk memahami dan menganalisis konstusionalitas mekanisme pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum

### D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk semua pihak. Manfaat yang ingin dicapai penulis baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai ialah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Secara teoritis, memberikan sumbangsih keilmuan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara;
  - b. Memberikan sumbangsih pemikiran bagi kajian ilmiah hukum berkaitan dengan konstusionalitas mekanisme konsultasi pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.
2. Secara Praktis
  - a. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan masukan secara optimal pada Dewan



Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam proses konsultasi pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum;

- b. Penelitian hukum ini bermaksud menambah kekayaan ilmu pengetahuan secara fundamental sehingga didapatkan kesatuan pandangan tentang proses mekanisme konsultasi pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian hukum merupakan suatu rangkaian tindakan, atau kegiatan yang dilakukan untuk mencari kebenaran ilmiah tentang hukum dengan menggunakan metode ilmiah secara metodis, sistematis, dan logis guna menyelesaikan masalah hukum dan menemukan jawaban atas peristiwa hukum yang terjadi secara teoritis maupun praktis.<sup>22</sup> Untuk mencapai tujuan yang diharapkan dengan tepat dan terarah dalam melakukan penelitian, dan agar dapat menemukan kebenaran akurat yang dapat dipertanggungjawabkan oleh penulis, maka dibutuhkan metode penelitian yang menjadi pedoman dalam mempelajari, menganalisa, serta memahaminya. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dijelaskan pada poin-poin berikut:

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode jenis penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Pers NTB, hlm. 15

<sup>23</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 27-28

Penelitian hukum normatif mengkaji aturan peraturan perundang-undangan baik itu dari sudut hierarki perundang-undangan secara vertikal maupun hubungan harmoni antara perundang-undangan secara horizontal.<sup>24</sup> Penelitian ini menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.<sup>25</sup> Penelitian dimaksudkan untuk mengetahui konstitusionalitas mekanisme konsultasi pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan peneliti yaitu bersifat deskriptif analisis yang sifatnya berupa pemaparan mengenai gambaran atas keadaan hukum yang berlaku pada suatu tempat, atau gejala yuridis yang ada, atau suatu peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat.

## 3. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan metode pendekatan penelitian normatif, berupa:

### a. Pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan dan teori hierarki norma hukum yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang berkaitan dengan topik permasalahan dalam penelitian.<sup>26</sup> Hal ini bertujuan agar dapat memahami, menganalisis dan

---

<sup>24</sup> Muhaimin, *Op Cit*, hlm. 30

<sup>25</sup> Bambang Sunggono, *Op Cit*, hlm. 13

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta hlm. 133

menjelaskan secara sistematis dari konstusionalitas mekanisme pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>27</sup> Pendekatan konseptual memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat pada aspek konsep-konsep hukum atau dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan yang berkaitan dengan konsep-konsep yang digunakan.<sup>28</sup>

c. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan komparatif merupakan pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.<sup>29</sup> Pendekatan komparatif merupakan bagian untuk menemukan unsur-unsur persamaan dan perbedaan kedua sistem hukum, membandingkan aturan hukum negara lain yang spesifik dengan hukum yang diteliti.<sup>30</sup> Dalam hal ini membandingkan konstusional mekanisme konsultasi pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dengan lembaga negara independen yaitu Ombudsman Republik Indonesia, Otoritas Jasa

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 135

<sup>28</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Metode Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm. 135

<sup>30</sup> Johny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing Malang, hlm. 315

Keuangan dan Komisi Pemberantas Korupsi. Serta kedudukan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia dengan di Filipina dan Amerika Serikat.

#### 4. Sumber Data Hukum

Data hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian hukum normatif merupakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tersier, yaitu:

##### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.<sup>31</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan diantaranya yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah terjadinya perubahan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016
- 5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara

---

<sup>31</sup> Peter Mahmud Marzuki., *Op Cit*, hlm. 181

## Pembentukan Peraturan dan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>32</sup>

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan penunjang terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan segala hal dalam penelitian. Bahan hukum tersier yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia hukum, dan sebagainya.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi dokumen dan kepustakaan. Studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari sumber dan dipublikasikan secara luas.<sup>33</sup> Penulis dalam hal ini mengumpulkan data melalui peraturan perundangan-undangan, buku hukum, jurnal hukum, artikel hukum, dan lain sebagainya.

---

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> Muhaimin, *Op Cit*, hlm. 65

## 6. Pengolahan dan Analisis Buku Hukum

Pengolahan data dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara melakukan sistemasi dan seleksi atas bahan-bahan hukum yang relevan untuk mendapatkan hasil penelitian secara sistematis dan logis yang menggambarkan adanya keterkaitan antara bahan hukum dan jawaban dari hasil penelitian. Analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif berarti melakukan interpretasi atas bahan-bahan hukum yang telah diolah untuk menemukan adanya kekosongan hukum.

