

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

*International Commission of Juris* sebagai organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok merumuskan pengertian dan syarat bagi suatu negara demokratis berdasarkan hukum yaitu:<sup>1</sup> (1) adanya perlindungan konstitusional; (2) adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak; (3) adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat; (4) Pemilu yang dilaksanakan secara berkala; (5) adanya kebebasan untuk berserikat/mengorganisir diri dan beroposisi dan (6) adanya pendidikan kewarganegaraan.

Dalam negara demokratis pemegang kedaulatan adalah rakyat. Sementara pemimpin seperti presiden adalah pelaksana dari kedaulatan rakyat.<sup>2</sup> Demokrasi mengamanahkan adanya kebebasan yang seluas-luasnya untuk rakyat seperti kebebasan berpendapat dan kebebasan untuk memilih pemimpin yang diinginkan dalam mengelola negara.<sup>3</sup> Saluran utama untuk melaksanakan kedaulatan rakyat adalah Pemilihan Umum (Pemilu).<sup>4</sup> Pemilu dianggap sebagai *conditio sine qua non* (syarat mutlak) dalam negara demokratis.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> H. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 25

<sup>2</sup> Heri Kusmanto, *Partisipasi Masyarakat dalam Demokrasi Politik*. (2014), Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA, Volume 2, Nomor 1, hlm. 79.

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, (2010), Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, hlm.121

<sup>5</sup> Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, ed. Muhammad Nur Ramadhan Themis Publishing, Jakarta, 2018. hlm. 1

Para ahli politik menjelaskan pentingnya Pemilu dalam sebuah negara demokratis dapat dilihat melalui fungsi sebagai berikut: *Pertama*, sebagai mekanisme pemilihan penyelenggara negara. *Kedua*, sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta Pemilu (calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif). *Ketiga*, sebagai mekanisme yang mampu menjamin adanya perubahan politik (sirkulasi elit dan perubahan pola dan arah kebijakan publik) secara periodik. *Keempat*, sebagai sarana penyelesaian konflik dengan cara memindahkan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan yang ada di masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dimusyawarahkan, diperdebatkan, dan diselesaikan secara terbuka dan beradab.<sup>6</sup>

Pemilu yang baik adalah Pemilu yang demokratis.<sup>7</sup> Pemilu demokratis ditandai dengan tingginya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pemilu.<sup>8</sup> Untuk mewujudkannya dibutuhkan beberapa prasyarat yaitu: adanya kepastian hukum, adanya penyelenggara Pemilu yang independen, adanya partisipasi masyarakat, dan adanya keadilan Pemilu.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ramlan Subakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan Bagi Pembaharuan, Jakarta, 2015. hlm. 7

<sup>7</sup> Lati Praja Delmana dkk, *Konstruksi Indikator dan Formula Penilaian Kualitas Pemilihan Umum*, (2019), Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA, Volume 7, No 1, hlm. 60

<sup>8</sup> Muhammad, *Ini Ciri Pemilu yang Demokratis*. Diakses dari laman DKPP (<https://dkpp.go.id>) terakhir dikunjungi pada Rabu, 1 April 2017.

<sup>9</sup> Ida Budhiati. Disertasi Doktor: *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*. Perpustakaan Universitas Diponegoro, Semarang, 2018 hlm. 4

Di Indonesia, bergulirnya reformasi menjadi titik balik proses demokratisasi dan perbaikan terhadap struktur hukum Pemilu.<sup>10</sup> Absennya jaminan terhadap penyelenggaraan Pemilu yang baik pada era Orde Baru mendorong kebutuhan untuk membentuk penyelenggara Pemilu yang independen dan profesional. Hal tersebut bertujuan agar terlaksananya Pemilu berdasarkan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil).<sup>11</sup>

Kebutuhan terhadap struktur hukum Pemilu kemudian direspon oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui sidang amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).<sup>12</sup> MPR merumuskan struktur formal hukum penyelenggaraan Pemilu dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yaitu :

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

---

<sup>10</sup> Awaluddin, *Konsep Negara Demokrasi yang Berdasarkan Hukum*. (2010), Majalah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ISSN 1411-3341, hlm. 334

<sup>11</sup> Fritz Edward Siregar, *Op.Cit.*, hlm. 1

<sup>12</sup> Ketentuan Perubahan Ketiga BAB VIII B (Pemilihan Umum) UUD NRI 1945 pada 1-9 November 2001

Dari struktur hukum di atas dijelaskan bahwasanya Pemilu dilaksanakan berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dalam frasa tersebut secara eksplisit dijelaskan bahwasanya penyelenggara Pemilu menjadi pilar utama dalam mewujudkan Pemilu berasaskan prinsip Luber dan Jurdil. Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwasanya penyelenggara Pemilu merupakan pokok-pokok penopang demokrasi.<sup>13</sup>

Penyelenggara Pemilu yang disebutkan dalam frasa Pasal 22E ayat (5) UUD NRI tersebut belum menunjuk kepada suatu institusi tertentu. Sehingga untuk menjembatani keinginan dasar tersebut dalam membentuk penyelenggara Pemilu yang baik dibutuhkan UU untuk menjalankan perintah dari Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945. Dalam proses membentuk UU penyelenggara Pemilu dibutuhkan Politik hukum. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai garis kebijakan pembentukan hukum yang di dalamnya terdapat aktivitas atau cara-cara yang dipilih untuk mencapai tujuan hukum.<sup>14</sup>

Visi atau tujuan utama struktur hukum Pemilu adalah menjamin serta memberikan legitimasi terhadap pelaksanaan Pemilu berdasarkan prinsip luber dan jurdil melalui pembentukan penyelenggara Pemilu yang independen.<sup>15</sup> Pembentuk UU menjewantahkan tujuan tersebut melalui pembentukan struktur hukum Pemilu. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>13</sup> Idha Budiati, *Op.Cit*, hlm. 4

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 4th ed, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.hlm.1

<sup>15</sup> Idha Budiati, *Op,Cit.*,hlm. 4

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatur pembentukan penyelenggara Pemilu independen. Dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa “*Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu*”.

Dengan demikian, UU Nomor 12 Tahun 2003 telah menunjuk suatu intitusi yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu yang mengharuskan lembaga tersebut bersifat mandiri. KPU kemudian diberikan tugas dan kewenangan untuk:

1. Merencanakan penyelenggaraan Pemilu;
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
3. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
4. Menetapkan peserta Pemilu;
5. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota;
6. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
7. Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
8. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
9. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Dalam memperkuat legitimasi KPU sebagai penyelenggaraan Pemilu, pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu harus diawasi. Oleh karenanya Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 mengamanatkan KPU untuk membentuk lembaga pengawas Pemilu *ad hoc* dengan nomenklatur Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang bertugas mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Melalui Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum kemudian dilakukan. Secara garis besar Panwaslu diberi tugas untuk: (1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu; (2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu; (3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan (4) meneruskan temuan dan laporan kepada instansi yang berwenang. Kemudian untuk uraian tugas dan hubungan kerja antar pengawas Pemilu kemudian diatur melalui peraturan Panwaslu.<sup>16</sup>

Politik hukum pembentukan Panwaslu sebagai sub-ordinat (*ex-officio*) dari KPU pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat legitimasi kerja KPU melalui pelaksanaan fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran. Namun pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 pelaksanaan fungsi tersebut tidak terlihat dari Panwaslu. Panwaslu hanya dianggap sekedar “kantor pos” yang bertugas mengantarkan setiap rekomendasi ke KPU/KPUD.<sup>17</sup>

Banyak persoalan yang ditemukan pada Pemilu 2004 seperti netralitas, integritas, dan profesionalitas di tubuh KPU. Persoalan tersebut harusnya bisa diatasi melalui peran penanganan pelanggaran yang dimiliki oleh Panwaslu. Namun pada kenyataannya, Panwaslu tidak dapat berbuat banyak. Sebab, Panwaslu lemah secara kelembagaan dan tidak mandiri. Tidak mandirinya Panwaslu tidak terlepas dari proses pembentukannya sebagai sub-ordinat dari

---

<sup>16</sup> Fritz Edward Siregar, *Op.Cit.*, hlm. 35-36

<sup>17</sup> Ramlan Subakti, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, *Op.Cit.*, hlm. 24

KPU dan bertanggungjawab secara kelembagaan kepada KPU.<sup>18</sup> Tentu tidak mungkin suatu lembaga mengawasi lembaga yang membentuknya. Pernyataan tersebut terbukti dengan banyaknya koreksi ataupun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwaslu pada Pemilu 2004 namun tidak ditindaklanjuti oleh KPU.<sup>19</sup>

Problem tersebut kemudian menjadi kebutuhan baru untuk memperbaiki kerangka hukum Pemilu yang mengatur penyelenggara Pemilu. Perbaikan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu menjadi ukuran untuk melihat konsistensi negara dalam mengawal kedaulatan rakyat.<sup>20</sup> Baik atau buruknya kualitas Pemilu ada ditangan penyelenggara Pemilu. Untuk menjamin KPU melaksanakan tugas dengan baik maka perlu untuk memperkuat Panwaslu secara kelembagaan. Penguatan Panwaslu secara kelembagaan diharapkan memiliki implikasi terhadap proses pengawasan yang dilakukan.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu terlihat upaya untuk memperkuat Panwaslu secara kelembagaan. Dalam UU tersebut pembentukan Panwaslu tidak lagi berada di bawah kewenangan KPU. Kedudukan Panwaslu pun dalam UU tersebut dibuat sejajar dengan KPU. Panwaslu berubah menjadi lembaga permanen dengan nomenklatur Bawaslu.<sup>21</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pemisahan Bawaslu sebagai lembaga mandiri baru terjadi di level pusat. Untuk jajaran di bawahnya,

---

<sup>18</sup> Lihat ketentuan Pasal 121 UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>19</sup> Ramlan Subakti, *Op.Cit.*, hlm. 24

<sup>20</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm.6

<sup>21</sup> Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

mulai dari Panwaslu Provinsi hingga Panitia Pengawas Lapangan (PPL) untuk kelurahan/desa dibentuk lembaga *ad hoc* yaitu Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Sayangnya pemandirian Bawaslu Pusat tidak sejalan dengan jajaran di bawahnya. Pembentukan jajaran Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dilakukan melalui usulan dan rekomendasi dari KPU kemudian ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.<sup>22</sup>

Proses pembentukan Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota yang diusulkan oleh KPU dianggap bersimpangan dengan semangat pemandirian Bawaslu. Hal tersebut juga dikhawatirkan berimplikasi terhadap tarik menarik kepentingan antara KPU dan Bawaslu sehingga menghambat proses pembentukan dan pengesahan anggota Panwaslu Provinsi hingga Panwaslu Kabupaten/Kota.<sup>23</sup> Untuk menyikapi hal tersebut, uji materil UU Nomor 22 Tahun 2007 terkait pasal yang mengatur mekanisme rekrutmen Pengawas Pemilu kemudian dilakukan.<sup>24</sup> Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No 11/PUU-VIII/2010, Tanggal 18 Maret 2010 menyatakan:

*“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jujur, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh*

---

<sup>22</sup> Fritz Edward Siregar, *Op.Cit.*, hlm. 40.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Uji materil dilakukan terhadap ketentuan Pasal 93, Pasal 94 dan Pasal 95 UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.



*Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 UU 22/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara Pemilu menjadi nyata dan jelas.*

Melalui pertimbangan hukumnya, Mahkamah menilai rekrutmen dalam UU *a quo* dapat mengakibatkan terganggunya kemandirian Bawaslu, sehingga berdasarkan putusan MK tersebut, proses rekrutmen jajaran Panwaslu diserahkan sepenuhnya kepada Bawaslu. Mahkamah juga menyebutkan bahwa Bawaslu merupakan satu kesatuan sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pandangan yang sama juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan bahwa kata “komisi pemilihan umum” dalam rumusan pasal tersebut ditulis dengan huruf kecil, sehingga hal tersebut adalah kalimat umum dan membawa dampak terhadap nomenklatur kelembagaan. Oleh karenanya pembuat

undang-undang bisa saja memberikan nama lain bagi penyelenggara Pemilu.<sup>25</sup> Hal ini juga yang membawa pembentuk undang-undang bisa memaknai penyelenggara pemilihan umum dilakukan oleh tiga lembaga yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP.<sup>26</sup>

Dengan dipisahkannya Bawaslu yang tidak lagi menjadi sub-ordinat KPU, maka Bawaslu telah memegang peran yang cukup kuat. Kemandirian Bawaslu secara kelembagaan memberikan konsekuensi terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan Pemilu. Bawaslu bisa leluasa mengawasi kerja KPU/KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu bahkan bisa melakukan penuntutan kepada KPU secara pidana, apabila KPU/KPUD tidak menjalankan rekomendasi dari Bawaslu. Hal ini diatur dalam BAB XXI Ketentuan Pidana Pasal 263, Pasal 264, Pasal 268 dan Pasal 275, UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>27</sup>

Dalam perodesasi pelaksanaan Pemilu berikutnya pada tahun 2014 dan 2019, politik hukum pelembagaan Bawaslu terus dilakukan. Dalam dua periode Pemilu tersebut terjadi dua kali penguatan terhadap kelembagaan Bawaslu. *Pertama*, pada Pemilu tahun 2014 Panwaslu di tingkat provinsi yang sebelumnya bersifat *ad hoc* kemudian bertransformasi menjadi Bawaslu Provinsi yang bersifat tetap melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 200-201

<sup>26</sup> Fritz Edward Siregar, *Op.Cit.* hlm. 21.

<sup>27</sup> Ramlan Subakti, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu.Op. Cit.*, hlm. 26.

*Kedua*, pada Pemilu 2019 dengan dasar hukum UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, giliran Panwaslu Kabupaten/Kota bertransformasi menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat tetap.

**Tabel 1.1<sup>28</sup>**  
**Struktur Organisasi Bawaslu dalam UU Nomor 7 Tahun 2017**

TINGKATAN BAWASLU	STATUS KELEMBAGAAN
Bawaslu Pusat	Permanen
Bawaslu Provinsi	Permanen
Bawaslu Kabupaten/kota	Permanen
Panwaslu Kecamatan	<i>Ad hoc</i>
Panwaslu Kelurahan/Desa	<i>Ad hoc</i>
Panwaslu Luar Negeri	<i>Ad hoc</i>
Pengawas TPS	<i>Ad hoc</i>

Pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan gabungan tiga UU yang berbeda sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menariknya, Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu bukan hanya bertugas saat dilaksanakannya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan legislatif. Bawaslu juga berperan dalam penyelenggaraan Pilkada. Dengan adanya Putusan MK Nomor : 072-073/PUU-II/2004 yang memisah rezim Pemilu dan Pilkada. Hal tersebut memiliki konsekuensi terjadinya dua

<sup>28</sup> Ketentuan Pasal 89 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

penyelenggaraan pemilihan dengan ketentuan penyelenggara Pemilu yang sama yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP.<sup>29</sup>

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota berbeda dengan UU Nomor 7 Tahun 2017. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota masih bersifat *ad hoc* atau sementara. Pengujian status kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota pada pelaksanaan Pilkada kemudian dilakukan. Melalui Putusan MK Nomor 48/PUU-XVII/2019, MK menafsirkan bahwa status kelembagaan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Bawaslu Kabupaten/Kota” sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017.

Setelah Pemilu 2019 dan Pelaksanaan Pilkada serentak 2020 yang merupakan tahap keempat (terakhir) desain Pilkada serentak nasional, eksistensi Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai lembaga permanen dipertanyakan. Hal tersebut muncul karena terdapatnya pengaturan pada Pasal 201 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur bahwasanya pelaksanaan Pilkada berikutnya akan diselenggarakan serentak seluruhnya secara nasional pada November 2024.

---

<sup>29</sup> KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan sebagai penyelenggara Pemilu sebagaimana dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi Melalui Putusan Nomor: 11/PUU-VII/2010

Artinya Pilkada dan Pemilu akan dilaksanakan dalam satu waktu atau tahun yang sama.

Pertanyaan terhadap eksistensi Bawaslu Kabupaten/Kota muncul, kenapa Bawaslu Kabupaten/Kota harus dipermanenkan, sementara pelaksanaan Pemilu dan Pilkada pada tahun yang sama akan memperpendek masa pelaksanaan tugas dan fungsi Bawaslu Kabupaten/Kota menjadi sekali dalam lima tahun.

## **B. Rumusan Masalah**

Proses perubahan status kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota menjadi permanen dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 menarik untuk diteliti. Terjadinya perubahan status kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota menjadi permanen memberikan dampak terhadap beban kerja yang tidak seimbang sebab, ruang lingkup kerja Bawaslu Kabupaten/Kota hanya pada masa tahapan Pemilu maupun Pilkada saja. Dengan permanennya Bawaslu Kabupaten/Kota juga memberi dampak terhadap penggunaan anggaran yang akan membebani negara.

Dari uraian tersebut dirumuskan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum perubahan status kelembagaan pengawas pemilihan umum di tingkat kabupaten/kota?
2. Bagaimana kedudukan dan implikasi perubahan status kelembagaan pengawas pemilihan umum di tingkat kabupaten/kota?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui politik hukum perubahan kelembagaan pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota.
2. Penelitian ini juga bertujuan untuk melihat kedudukan dan implikasi perubahan kelembagaan pengawas pemilihan umum menjadi permanen di tingkat kabupaten/kota.

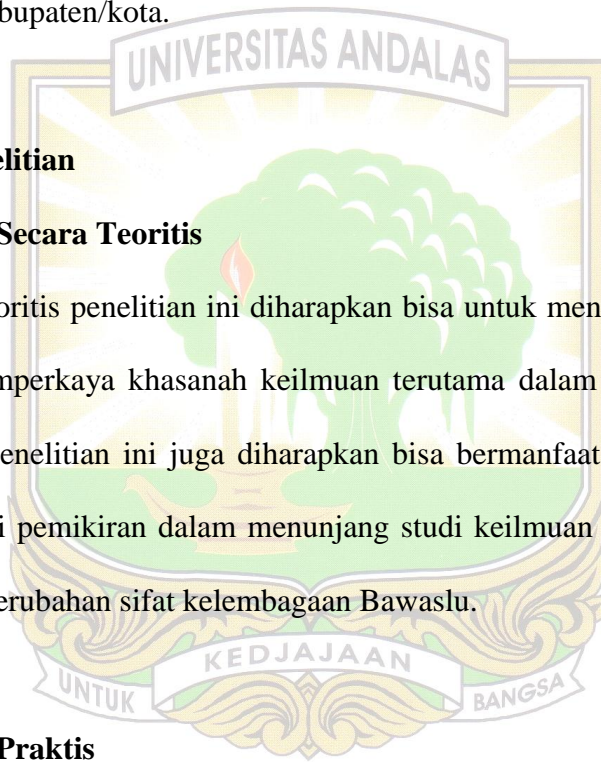
### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Secara Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan bisa untuk menambah pengetahuan serta memperkaya khasanah keilmuan terutama dalam bidang hukum tata negara. Penelitian ini juga diharapkan bisa bermanfaat untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang studi keilmuan terutama berkenaan tentang perubahan sifat kelembagaan Bawaslu.

#### **2. Manfaat Praktis**

Dapat memberikan kontribusi, penambahan literatur terkait perubahan kelembagaan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota kepada pembentuk undang-undang. Serta secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan bagi pihak lain mengenai perubahan nomenklatur Bawaslu di tingkat kabupaten/kota.



## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penelitian mengenai politik hukum perubahan sifat kelembagaan Bawaslu kabupaten/kota belum pernah diteliti sebelumnya. Namun terdapat beberapa penelitian berupa tesis sebelumnya, terkait politik hukum penyelenggara pemilu.

Adapaun penelitian tersebut dilakukan oleh:

1. Muhammad Aziz Hakim, 2012. *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pada Era Reformasi*. Tesis yang diterbitkan oleh Perpustakaan Universitas Indonesia, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
  - a. Bagaimana konfigurasi politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta dan sistem pemilihan Pemilu?
  - b. Bagaimana proses dan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta dan sistem pemilihan Pemilu?
  - c. Bagaimana pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Umum dengan fokus isu penyelenggara, peserta dan sistem pemilihan Pemilu?
2. Widi Megantoro, 2014. *Peran Bawaslu dan Dinamika Hubungan Kelembagaannya Dalam Proses Pengawasan Pemilu Pasca Reformasi di Indonesia*. Tesis, Universitas Indonesia. Dengan Rumusan Masalah sebagai berikut;

- a. Bagaimana Peran Bawaslu dan Dinamika Hubungan Kelembagaannya Dalam Proses Pengawasan Pemilu Pasca Reformasi di Indonesia?

Dari kedua penelitian di atas, terdapat perbedaan dalam penelitian ini. *Pertama*, fokus kepada konfigurasi politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum. *Kedua*, pada penelitian kedua berfokus kepada Peran Bawaslu dan Dinamika Hubungan dalam proses pengawasan. Sedangkan dalam penelitian ini, lebih di fokuskan kepada isu pembentukan kelembagaan Bawaslu kabupaten/Kota menjadi permanen serta melihat implikasi dari perubahan kelembagaan tersebut dalam kemandirian Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara Pemilu.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

Kerangka teoretis dan Konseptual adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, dalam penulisan tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan serta pisau analitis. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teori dan konsep sebagai berikut:

### **1. Kerangka Teori**

#### **a. Teori Lembaga Negara Independen**

Kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga trias politica mengalami perkembangan pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 di negara-negara yang telah mapan berdemokrasi, seperti



Amerika Serikat dan Perancis. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga-lembaga baru tersebut, di antaranya adalah *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang apabila diterjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia berarti institusi atau organ negara penunjang.

Istilah “lembaga negara independen” merupakan yang paling umum digunakan oleh para pakar dan sarjana hukum tata negara, walaupun pada kenyataannya terdapat pula yang berpendapat bahwa istilah “lembaga negara penunjang” atau “lembaga negara independen” lebih tepat untuk menyebut jenis lembaga tersebut. M. Laica Marzuki cenderung mempertahankan istilah *state auxiliary institutions* alih-alih “lembaga negara independen” untuk menghindari kerancuan dengan lembaga lain yang berkedudukan di bawah lembaga negara konstitusional. Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut Ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-government organization*).<sup>30</sup>

Secara teoritis, lembaga negara independen bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya

---

<sup>30</sup> Firmansyah dkk, *Dalam Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur Negara, LAN, Jakarta, 2013, hlm. 78.

diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Gagasan lembaga negara independen sebenarnya berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.

Munculnya lembaga negara independen dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara independen adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas lembaga independen.

Organ konstitusional yang dibentuk undang-undang, pada umumnya memiliki sifat sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Independen, dalam arti tidak berada di bawah pengaruh satu organ kekuasaan negara yang utama.
2. Menjalankan fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif, legislatif terbatas, bahkan ada yang menjalankan fungsi yudikatif sekaligus.
3. Pengisian jabatan atau anggotanya melibatkan masyarakat. Dengan merujuk pada sifat-sifat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa organ konstitusional yang dibentuk berdasarkan undang-undang haruslah organ negara yang sangat penting yaitu sifat kewenangan

---

<sup>31</sup> Evy Trisulo dkk, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*, Komisi Informasi Pusat RI, Jakarta, 2015. hlm.67.

organ yang bersangkutan harus diberikan oleh undang-undang atau karena kebutuhan adanya kepentingan kontrol rakyat melalui DPR. Terlebih UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur atau memberi petunjuk mengenai pembentukan berbagai organ konstitusional selain organ konstitusional yang ditentukan dalam undang-undang dasar yang pembentukan maupun penghapusannya harus berdasarkan ketentuan konstitusi.

Oleh karena itulah, organ konstitusional di luar yang dibentuk undang-undang dasar lahir dan tumbuh sesuai kebutuhan penyelenggaraan fungsi negara. Sehingga organ yang demikian dapat pula dikategorikan dalam kelompok lembaga *state auxiliary bodies* atau organ negara tambahan seperti yang telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya. Di Indonesia, organ negara tambahan tersebut dapat berarti lembaga negara non-departemen atau yang sekarang disebut dengan lembaga negara non-kementerian serta lembaga non-struktural.

Lembaga non struktural independen yang dimaksud memiliki ciri sebagai berikut:<sup>32</sup>

1. Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggota hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukannya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden.
2. Memiliki kepemimpinan yang kolektif.
3. Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas partai tertentu
4. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*) LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi di luar fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif atau mungkin juga campur sari diantara ketiganya.

Zoelva kemudian mendefinisikan lembaga non-struktural sebagai :

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 26-27.

“institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam kelembagaan pemerintah (konvensional) dengan keunikan tertentu dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik, dan terintegrasi serta efektif.”<sup>33</sup>

Kemudian Muliadi juga mendefinisikan Lembaga Non-Struktural (LNS) sebagai:

“suatu lembaga negara independen (*national commission*) yang bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan negara melalui pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan tujuan nasional”.<sup>34</sup>

Secara umum Jimly menyebut LNS dengan istilah lembaga (*special agencies*) untuk menjelaskan lembaga negara yang sifatnya khusus di luar struktur kementerian. Namun secara khusus, dalam banyak literatur menggunakan istilah “*independent bodies*”, “*auxiliary bodies*”, “*self regulatory bodies*”, dan sebagainya.<sup>35</sup> Jimly juga menyebutkan tujuan dan manfaat pembentukan lembaga-lembaga tersebut, yaitu:

1. Efisiensi pelayanan;
2. Pemusatan (konsentrasi/integrasi) fungsional;
3. Independensi dari intervensi politik dan mencegah konflik kepentingan;
4. Prinsip pembagian fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan sehingga tidak ada yang tumpang tindih.

Jimly berpendapat bahwa pembentukan komisi negara independen di negara dunia ketiga didorong oleh kenyataan bahwa

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disampaikan dalam Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non Struktural di Kementerian Pertahanan, Jakarta, Maret 2011, hlm. 2.

birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai belum memenuhi tuntutan kebutuhan terhadap pelayanan umum dengan standar mutu dan ragam yang semakin meningkat.<sup>36</sup> Salah satu pionir dalam pembentukan komisi negara dalam proses transisi demokrasi adalah Afrika Selatan, pembentukan tersebut diakibatkan peralihan sistem dan struktur serta kultur lembaga pemerintahan pasca rasisme. Secara umum, terdapat beberapa faktor lain yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga non struktural, antara lain:<sup>37</sup>

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sulit diberantas.
2. Tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak imun terhadap intervensi suatu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
3. Ketidakmampuan lembaga pemerintah yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgent dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan korupsi, kolusi dan nepotisme.
4. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Ni'matul Huda, Dalam Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat

---

<sup>36</sup> Evy Trisulo D Tim, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi. Op, Cit.*, hlm. 24.

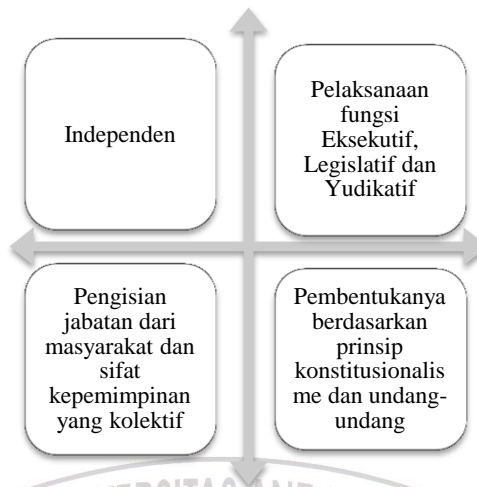
<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Firmansyah et al, *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat, Op.Cit.*, hlm. 78.

diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara independen ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.

2. Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.
3. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antarlembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

Merujuk kepada beberapa pendapat dan pandangan di atas, penulis menyimpulkan, pada dasarnya kerangka pemikiran dari teori lembaga independen (*auxiliary institutions*) yang disampaikan oleh Jimly dan Ni'matul Huda haruslah memenuhi kriteria dan beberapa prinsip yaitu :



**Gambar 1. 1 Prinsip-prinsip lembaga Independen**

Berangkat dari kriteria di atas, nantinya dalam penelitian ini penulis menjelaskan kedudukan lembaga Bawaslu Kabupaten/Kota dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, kemudian dari kedudukan tersebut dilihat implikasi permanennya kelembagaan pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota.

#### **b. Teori Politik Hukum**

Sejumlah ahli mendefinisikan terkait pengertian politik hukum. T.M Radhie menjelaskan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang diberlakukan dalam negara dan mengenai arah perkembangan hukum yang ingin dibangun. Dalam definisi tersebut, mencakup *ius constitutum* dan *ius constituendum*.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 13-14.

Padmo Wahjono dalam tulisanya mengungkapkan politik hukum sebagai bentuk kebijakan dasar untuk menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang akan dibentuk dan kebijakan tersebut juga dijadikan sebagai sebuah kriteria atau indikator untuk membentuk hukum yang di dalamnya terdapat proses pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.<sup>40</sup> Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.<sup>41</sup>

Selanjutnya Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai bentuk aktifitas atau cara yang akan dipakai dalam mencapai tujuan sosial dengan menggunakan hukum dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo menjelaskan, untuk mencapai tujuan tersebut, ada beberapa hal mendasar yang penting untuk dilihat yaitu. *Pertama*. Tujuan Apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada. *Kedua*. cara-cara apa yang dirasa paling baik yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. *Ketiga*, kapan waktu dan melalui cara apa hukum dirubah. *Keempat*, dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu

---

<sup>40</sup> Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Op.Cit.*, hlm.1.

<sup>41</sup> Padmo Wahyono, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, (Forum Keadilan, No. 29 April 1991) hlm. 65.



dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara yang dicapai untuk tujuan.<sup>42</sup>

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>43</sup>

Sedangkan menurut Benard L. Tanya, politik hukum berbeda dengan hukum dan politik. Hukum dan politik beririsan dalam hal tarik menarik kepentingan, sedangkan politik hukum dimaksudkan kepada pewujudan cita hukum. Hukum tidak boleh hanya terikat pada apa yang ada tetapi harus mencari jalan keluar kepada apa yang seharusnya. Karena politik hukum berkenaan dengan cita-cita/harapan, maka harus ada visi. Visi Hukum tentu harus diwujudkan terlebih dahulu. Dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang, dibangun untuk mewujudkan, maka dapat dipahami politik hukum merupakan visi hukum, berdasarkan visi itulah nantinya akan diformat bentuk dan isi hukum yang dianggap cocok untuk mewujudkannya.<sup>44</sup>

Abdul Hakim Garuda Nusantara kemudian mengunci beberapa pendapat Politik Hukum yang sebelumnya disampaikan secara

---

<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Afitya, Bandung, 1991, hlm. 353.

<sup>43</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

<sup>44</sup> Benard L Tanya. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 3.

komperhensif. Menurutnya politik hukum nasional diartikan sebagai kebijakan hukum yang hendak diterapkan dan sedang diterapkan. Politik hukum bisa meliputi (1) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang. Sehingga diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) Penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.<sup>45</sup>

Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu: *Pertama*, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 30-31.

<sup>46</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 1966, hlm.74-75.

Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.<sup>47</sup>

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.<sup>48</sup>

Dari hal di atas penulis menggunakan teori politik hukum dalam aspek pembentukan hukum. Phillippe Nonet dan Selznick dalam buku “*Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*”,<sup>49</sup> menjelaskan hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya. Dalam sistem

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Jazim Hamidi, dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 232-241.

<sup>49</sup> Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society Transition: Toward Responsive Law*, dalam Henry Arianto, *Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (2010) Lex Jurnalica, Volume 7, Nomor 2, hlm 16

pemerintahan yang otoriter, hukum menjadi subordinasi dari politik (hukum mengikuti politik) artinya hukum digunakan hanya sekedar untuk menunjang politik penguasa. Sebaliknya sistem pemerintah yang demokratis meletakkan hukum terpisah secara diametral dari politik dan menjadikan hukum sebagai acuan dalam berpolitik sebuah bangsa.<sup>50</sup>

Phillipe Nonet dan Philip Selznick kemudian mengidentifikasi proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum, dengan tipologi pembentukan hukum sebagai berikut:<sup>51</sup>

- 1) Hukum represif yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif, hukum tunduk pada politik kekuasaan, ketidaktaatan dipandang sebagai penyimpangan, kritisme dipandang sebagai ketidak setiaan, mempertahankan status quo penguasa.
- 2) Hukum otonom yaitu hukum sebagai pranata yang mampu menralisir/menjinakan represif dan melindungi integritas hukum itu sendiri. Tujuan hukum adalah legitimasi, hukum merdeka dari politik dan terdapat pemisahan kekuasaan timbulnya kritisme hukum.
- 3) Hukum responsif yaitu hukum sebagai suatu sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi masyarakat. Tujuan hukum dalam kompetisi, legitimasi terletak pada keadilan substantif dan terdapat integrasi antara politik dan hukum.

Berangkat dari beberapa penjabaran teori politik hukum di atas, penulis dalam penelitian ini akan menggunakan teori politik hukum yang disampaikan oleh Padmo Wahyono dan Phillipe Nonet sebagai pisau analisis. Aspek yang akan dilihat dalam penelitian ini adalah penentuan visi hukum dalam melahirkan kebijakan hukum pembentukan Bawaslu

---

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> *Ibid*

Kabupaten/Kota menjadi permanen. Dari proses penentuan visi tersebut dapat diidentifikasi karakter pembentukan hukum lahirnya UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang mengatur perubahan status kelembagaan Bawaslu Kabupaten/Kota menjadi permanen.

## **2. Kerangka Konseptual**

### **a. Pemilihan Umum**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, menjelaskan Bahwas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 22E ayat (1) dan (5) UUD Tahun 1945, dijelaskan bahwa pelaksanaan Pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali, dan diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu seperti KPU, Bawaslu dan DKPP.

### **b. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)**

Berdasarkan Pasal 1 angka (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan Bahwasanya Badan

Pengawas Pemilu atau yang selanjutnya disebut sebagai Bawaslu merupakan Lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh Wilayah Kesatuan Republik Indonesia. Badan Pengawas Pemilu memiliki Struktur dan jajaran dari Bawaslu Pusat sampai ke Bawaslu di tingkat Kabupaten/Kota. Untuk di tingkat Kecamatan hingga ketinggian Pengawas TPS, Bawaslu membentuk lembaga Pengawas yang bersifat *ad hoc* dalam setiap akan memasuki tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki tugas, wewenang dan kewajiban meliputi:<sup>52</sup>

### **1. Tugas**

Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/kota yang meliputi:

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap, pelanggaran Pemilu; dan sengketa proses Pemilu.
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas ;
  - 1) Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.

---

<sup>52</sup> Tugas, wewenang dan Kewajiban Bawaslu Kabupaten/kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, Pasal (101-104).

- 2) Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata pencalonan anggota DPRD Kabupaten/kota;
  - 3) Penetapan calon anggota DPRD Kabupaten/kota;
  - 4) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
  - 5) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - 6) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
  - 7) Pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
  - 8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  - 9) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota dari seluruh kecamatan;
  - 10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  - 11) Proses penetapan hasil Pemilu anggota DPRD Kabupaten/kota;
- c. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah Kabupaten/kota
  - d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagai mana diatur dalam Undang-Undang ini;

- e. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah Kabupaten/kota, yang terdiri atas:
- 1) Putusan DKPP;
  - 2) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
  - 3) Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/kota;
  - 4) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota; dan
  - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang ini;
- f. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutan berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/ kota
- h. Mengevaluasi pengawasan Pemilu di wilayah Kabupaten/kota; dan
- i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Wewenang



- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;
- c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah Kabupaten/kota;
- d. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah Kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- e. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah Kabupaten/kota;

- g. Membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi; dan
- h. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota**

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya;
- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan
- d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota
- e. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengembangkan pengawasan Pemilu partisipatif dan;
- g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## G. Metode Penelitian

Dalam mencapai tujuan dan manfaat penelitian, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penulisan. Dalam analisa penelitian ini, penulis memilih jenis penelitian hukum normatif.<sup>53</sup> Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metodologi sebagai fondasi penelitian, yang terdiri dari:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka sebagai data sekunder,<sup>54</sup> penelitian hukum normatif disebut juga penelitian kepustakaan atau penelitian hukum doktrinal yang diklasifikasikan sebagai inventarisasi hukum positif, menemukan asas dan doktrin hukum.<sup>55</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi dan tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek yang diteliti.<sup>56</sup> Sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>53</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 43.

<sup>54</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 13-14.

<sup>55</sup> Lihat Bambang Sunggono dalam Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 54.

<sup>56</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 223.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>57</sup>

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-

undangan yang berhubungan dengan penelitian, seperti:

1. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
4. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan umum.
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
8. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
9. Putusan MK Nomor: 072-073/PUU-II/2004
10. Putusan MK Nomor: 11/PUU-VIII/2010
11. Putusan MK Nomor: 97/PUU-XI/2013
12. Putusan MK Nomor: 14/PUU-XI/2013
13. Putusan MK Nomor: 48/PUU-XII/2019
14. Putusan MK Nomor: 55/PUU-XVII/2019

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer, seperti naskah akademik, rancangan undang-undang, risalah undang-undang, buku, laporan

---

<sup>57</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.<sup>58</sup>

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>59</sup>

#### **4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dimulai dengan pengelompokan berdasar topik permasalahan yang kemudian diklasifikasi menurut sumber, substansi, kebutuhan secara logis, dan hierarki untuk selanjutnya dikaji secara komprehensif. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, melanjutkannya dengan melakukan penelitian terhadap bahan hukum sekunder.

#### **5. Analisis Bahan Hukum**

Berdasarkan bahan hukum yang dikumpulkan, maka penulis melakukan analisis bahan hukum secara kualitatif, yaitu dengan menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis bahan hukum yang dilakukan dengan cara mengumpulkan

---

<sup>58</sup> Maria, S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

<sup>59</sup> *Ibid.*

semua bahan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.<sup>60</sup>



---

<sup>60</sup> Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Selengkapnya lihat Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 20-21