

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki dasar hukum berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (2) tertulis “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, hal ini mendasari bahwa negara Indonesia sebagai negara yang demokratis yang segala kekuasaan tertinggi terletak pada rakyat atau dalam istilah lain sebagai negara yang pemerintahan diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Sebagai perwujudan dari demokrasi tersebut, pemerintah membuat aturan yang mengatur tentang pemilihan pemimpin pemerintahan, baik dalam tatanan eksekutif maupun legislatif yang terdiri dari presiden, wakil presiden, kepala daerah, DPR maupun DPRD dalam suatu wadah yang berupa Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia memiliki 4 tujuan, yaitu:¹

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Dengan adanya tujuan tersebut diharapkan demokrasi berjalan dengan baik, peralihan kepemimpinan dan jangka waktu kepemimpinan di pemerintahan

¹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, “constitutional Reform in the UK”, dalam buku Jimly ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2014, hlm. 418.

menjadi tertib. Kekuasaan yang sewenang-wenang tidak akan terjadi jika pemilihan umum dilakukan secara teratur dan dalam jangka waktu yang sesuai dengan perundang-undangan. Kepentingan rakyat menjadi terakomodir dengan adanya pemilihan umum, dikarenakan rakyat dapat memilih sendiri wakilnya di pemerintahan sebagai jembatan penyampaian aspirasi kepada pemerintah.

Pemilihan umum pada hakekatnya merupakan sarana kedaulatan rakyat, maka dari itu negara yang demokratis akan menyelenggarakan pemilihan umum untuk mewujudkan demokrasi dalam kehidupan kebangsaan dan ketatanegaraan. Dalam pergantian kekuasaan, pemilu merupakan cara ideal yang dapat dilakukan negara agar demokrasi terwujud dan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung untuk menentukan nasib negara kedepannya. Pemilu mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara modern.²

Pemilu juga memiliki kaitan erat dengan prinsip negara hukum sebab melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat suatu produk hukum untuk ditaati bersama dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.³

Penyelenggaraan pemilihan umum sesuai amanat pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” oleh karena itu kedaulatan rakyat dan demokrasi di Indonesia dapat terwujud dengan

² Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Pertama,Gama Media, Yogyakarta 1999, hlm. 219-220.

³ *Ibid*,hlm. 221-222.

diselenggarakannya Pemilihan Umum. Bahkan didalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 telah mengatur bahwa pemilihan umum (Pemilu) dapat diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang kemudian dibentuk sebagai perwujudan pelaksanaan amanat pasal 22 E UUD 1945 merupakan lembaga negara independen yang mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pemilu di Indonesia.

Sebagai lembaga yang independen, KPU juga harus bersifat netral, bebas dari intervensi manapun terutama dari kepentingan politik dan kepentingan golongan lainnya. Apabila peran KPU dalam hal keindependensian dapat terlaksana, tujuan pemilu yang demokratis dapat terwujud. Peran KPU dalam penyelenggaraan pemilu tidak sendirian, KPU dibantu oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia sesuai dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang menyatakan bahwa

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis.

Bahkan didalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak hanya KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu di Indonesia, dibantu juga oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Sebagai elemen yang penting dan strategis dalam mewujudkan pemilu yang bebas dan adil, penyelenggara pemilu atau KPU perlu mengatur jalannya pemilu, merancang tahapan tahapan penyelenggaraan pemilu, menetapkan siapa saja peserta pemilu, menetapkan pemilih dalam pemilu, melakukan pemungutan suara yang kemudian menghimpunnya dalam suatu rekapitulasi perolehan suara, hingga pada akhirnya menetapkan pemenang pemilu. Tolak ukur keberhasilan pemilu mewujudkan tujuan-tujuann idealnya, sangat ditentukan oleh kinerja para penyelenggara pemilu, sehingga tidak diragukan lagi bahwa penyelenggaraan pemilu memiliki peran yang sangat penting dan strategis.⁴

KPU sebagai penyelenggara pemilu memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Undang-undang sehingga kerja dari KPU dapat berjalan dengan baik. Tugas KPU tidak hanya sebatas menyelenggarakan pemilu saja melainkan banyak hal lain yang harus dikerjakan, salah satunya yang tertulis dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 pasal 8(a), (b), dan (c) :

- a) merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b) menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;

⁴ Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 51.

c) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
dst.....
selain itu KPU juga berwenang untuk menetapkan peraturan pemilu untuk setiap tahapan pemilu sesuai yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 pasal 13 (b).

Pada Undang-Undang nomor 7 tahun 2017, KPU berwenang menyetujui dan mengesahkan persyaratan administrasi persyaratan peserta pemilu dari partai politik berdasarkan nama, lambang dan/ atau tanda gambar dari partai politik calon peserta pemilu sesuai yang tertulis dalam pasal 175. Hal ini bertujuan agar Partai Politik yang menjadi peserta pemilu tidak menyamai nama, lambang dan/atau tanda gambar partai politik lain, organisasi separatis maupun organisasi terlarang lainnya sehingga di masyarakat tidak timbul rasa kekhawatiran maupun kegaduhan yang dapat mengganggu keutuhan NKRI.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 pasal 5, mengatur penyandang disabilitas yang diperbolehkan dan diberi hak sebagai pemilih serta sebagai penyelenggara dalam pemilihan umum yang diadakan oleh KPU. Hal ini tidak dijumpai dalam Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Selain itu pengaturan Penyelenggaraan pemilu juga memiliki beberapa tujuan yang dicantumkan didalam pasal 4 Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 yang salah satunya ada dalam pasal 4 huruf (e), yaitu mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien yang pada Undang-undang sebelumnya tidak dicantumkan.

Berdasarkan kondisi yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah diatas, terdapat suatu perbedaan antara Undang-undang yang berlaku saat ini

dengan Undang-undang sebelumnya, maka dari itu penulis perlu untuk melakukan penelitian tentang **“PERBANDINGAN KEWENANGAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM”**.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kewenangan Komisi Pemilihan Umum di dalam Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Apa kelebihan dan kekurangan pengaturan kewenangan KPU menurut Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui:

1. Persamaan dan perbedaan wewenang KPU dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Kelebihan dan kekurangan pengaturan kewenangan KPU menurut Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. DEMOKRASI

Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani secara etimologis, terdiri dari suku kata *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan dua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Sidney Hook dalam Masykuri Abdillah mendefinisikan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁵

Banyak terdapat definisi tentang demokrasi yang ada, namun yang paling populer ialah definisi Demokrasi yang dirumuskan oleh Abraham Lincoln, demokrasi harus dilihat dari beberapa sisi. *Pertama*, sisi substansial dimana demokrasi hanya bisa tegak kalau ada sesuatu nilai-nilai atau budaya yang memungkinkan rakyat bisa memiliki kedaulatan dalam arti sesungguhnya. Misalnya adanya kebebasan, budaya saling menghormati kebebasan oranglain, adanya pluralisme, toleransi dan anti intimidasi. *Kedua*, sisi dimensi prosedural, dimana demokrasi hanya bisa tegak jika ada prosedur formal yang memuyngkinkan nilai dan budaya demokrasi itu ada dan berjalan, pemilihan umum yang bebas dan adil, DPR

⁵ Nuktoh arfawie kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2005, hlm. 61.

yang kuat, lembaga yudikatif yang independen adalah termasuk bagian dari aspek prosedural demokrasi, bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁶

Negara yang menganut demokrasi sangat relevan apabila memiliki lembaga perwakilan rakyat. Hal ini dikarenakan setiap kebijakan publik yang dirumuskan dan diputuskan oleh negara itu merupakan kepentingan rakyat yang seluruhnya untuk kesejahteraan rakyat. Karena suatu negara pada umumnya memiliki penduduk dalam jumlah besar, maka keputusan itu tidaklah mungkin dilakukan oleh seluruh warga negara dan untuk itulah diperlukan hadirnya lembaga perwakilan.⁷

Demokrasi yang merujuk kepada kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedur mayoritas yang telah menjadi kesepakatan. Pemerintah negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, ia merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga setiap kepentingan dan kebijakan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.⁸

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada awal tahun 1950-an yang menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi

⁶ Eman Hermawan dan Umarrudin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula*, Ctk. Pertama, KLIK, Yogyakarta, 2000, hlm 28-29.

⁷ *Ibid*, hlm. 30.

⁸ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*,. *Op Cit*, hlm. 63.

modern.⁹ Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi diterima di seluruh dunia dan dapat menjadi acuan untuk mensejahterakan rakyat. Menurut Lyphard sebuah negara dapat dikatakan demokrasi harus memenuhi unsur-unsur berikut:¹⁰

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- 5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan rakyat.

Unsur-unsur di atas kemudian diwujudkan dalam sebuah bentuk kelembagaan yang menerapkan prinsip atau nilai-nilai demokrasi yang kemudian sistem ini dinamakan demokrasi prosedural.

2. PEMILIHAN UMUM

Demokrasi sebagai perwujudan dari keikutsertaan rakyat untuk menentukan nasib negaranya ialah gambaran bahwa negara yang demokrasi ialah negara yang sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Di mayoritas negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus parameter dari demokrasi.¹¹ Prinsip dasar

⁹ Ni'matul Huda, *Negara hukum, demokrasi & judicial review*, Yogyakarta, UII Press, 2005, hlm. 13.

¹⁰ Harry Setya Nugraha, "Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol 22, No.3: Juli 2015, hlm 425.

¹¹ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008 hlm. 461.

kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹²

Pemilu juga memiliki kaitan erat dengan prinsip negara hukum sebab melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat suatu produk hukum untuk ditaati bersama dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.¹³

Menurut Ramlan, Pemilu diartikan sebagai “mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai”.¹⁴

Menurut Ali Moertopo pengertian pemilu sebagai berikut: “Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR,DPR,DPRD yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara”.¹⁵

Pasal 1 ayat (1) UU no.7 tahun 2017 dinyatakan:

¹² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta,1993,hlm. 9.

¹³ Moh.Mahfud MD,*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op Cit*, hlm. 221-222.

¹⁴ <https://www.edukasinesia.com/2016/06/pemilu-apa-itu-pemilu-penjelasan-terlengkap-mengenai-pemilu.html> diakses pada tanggal 15 April 2019.

¹⁵ *Ibid.*

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.

Pemilihan Umum merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat, dimana ketika pemilu dilaksanakan maka rakyat menggunakan kekuasaan tertingginya untuk menentukan siapa wakil rakyat yang akan mewakili suara mereka di parlemen, sekaligus juga menentukan dan memilih seseorang sebagai presiden dan wakil presiden. Pemilu di Indonesia secara nyata dilaksanakan pada tahun 2004 pertama kalinya memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, dimana ketika itu pemenang dari pemilu tersebut ialah pasangan Susilo Bambang

Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Sebelum amandemen UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dipilih oleh MPR sesuai pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”.

Untuk melaksanakan pemilu yang demokratis ada beberapa syarat yang harus terpenuhi antara lain:¹⁶

- 1) Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu;
- 2) Ada keleluasaan untuk membentuk “tempat penampungan” bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilu yang mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikkan perkembangan real aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan prinsip ini;
- 3) Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis;
- 4) Ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan;
- 5) Ada komite atau panitia pemilihan yang independen
- 6) Ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat;
- 7) Penghitungan suara yang jujur;
- 8) Netralis birokrasi.

Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan pergantian kekuasaan berjalan secara demokratis.¹⁷

Di Indonesia sendiri, pelaksanaan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Keberadaan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu ini telah diatur dalam pasal 22 E UUD 1945 ”bahwa KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

¹⁶ Harry Setya Nugaraha, *Op Cit*, hlm. 426.

¹⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pengayoman, Jakarta, 2016, Hlm. 28.

3. TEORI KOMISI NEGARA

Secara general, alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:

- 1) Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari konstitusi.
- 2) Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (derivatif).¹⁸

Istilah “sumber” dalam kalimat diatas mengacu pada sumber kewenangan kelembagaan. Apakah diberikan langsung oleh konstitusi atau kah tidak. Kedua jenis lembaga tersebut di atas ada yang berwenang membentuk lembaga/organ (alat perlengkapan negara) lainnya, adapula yang tidak diberi hak untuk itu. Ada lembaga yang diharuskan untuk independen, ada pula yang terikat dan memiliki keterkaitan fungsional dengan lembaga lainnya.¹⁹

Hakikat lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisi negara di Indonesia adalah sebagai pengawas performa lembaga negara yang ada. Selain itu, lahirnya lembaga independen atau komisi negara ini sebagai perwujudan ketidakpercayaan terhadap lembaga pengawas yang ada. Krisis kepercayaan yang ada di masyarakat muncul terhadap seluruh instansi penegak hukum yang ada di Indonesia. Instansi penegak hukum yang ada yaitu Mahkamah Agung, Kepolisian, Kejaksaan Agung. Ketidakpercayaan juga dapat diperkirakan berangkat dari

¹⁸ Hendra Nurtjahjo, “*Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*” dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35, No.3, 2005, Hlm.276.

¹⁹ *Ibid*, Hlm. 277.

kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru.²⁰

Perubahan-perubahan sosial politik dan pergeseran paradigma dalam melihat pemerintah telah berakibat serius pada mudarnya pembedaan secara tegas mana yang menjadi ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dalam bangunan argumentasi trias politika.²¹

Dari sudut pandang lainnya, lahirnya lembaga-lembaga sampiran negara merupakan refleksi dari kontestasi dua kecenderungan klasik yang menjadi salah satu dari pertanyaan-pertanyaan besar yang bersifat permanen dalam studi ilmu politik, yakni kecenderungan sentripetal (konsentrasi kekuasaan) dan kecenderungan sentrifugal (pemencaraan kekuasaan). Keduanya mempresentasikan dua entitas politik yang saling berhadapan dalam kerangka *zero-sum-game theory* (hubungan saling meniadakan) yakni negara dan kecenderungan konsentrasi kekuasaan dan kekuatan non-negara dengan kecenderungan pemencaran kekuasaan.²²

Setelah tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi nasional independen yang dibentuk. Salah satunya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang ada atau sumber

²⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 197.

²¹ *Ibid*, hlm. 198.

²² *Ibid*, hlm. 199.

kewenangannya berasal dari pembentukan undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) PPATK, Komnas Hak Asasi Manusia, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.²³

KPU sebagai komisi negara yang independen selain didirikan berdasarkan undang-undang juga didirikan sebagai perwujudan dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yaitu “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Oleh karena itu KPU sangat berperan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan Kedua, Jakarta, 2006, hlm. 50.

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian perbandingan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- 3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

b. Bahan buku sekunder yang terdiri dari:

- 1) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi;
- 2) Jurnal; dan
- 3) Artikel dan berita-berita di internet.

c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
- 2) Kamus istilah hukum.

3. Teknik Pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melalui studi pustaka, yaitu dengan mempelajari dan mengkaji buku-buku, jurnal dan artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan. Pendekatan ini dipilih karena penulis melakukan perbandingan terhadap dua Undang-Undang yaitu UU no. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU no.7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistemasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II menguraikan landasan teoritik yaitu mengulas apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam BAB I yang kemudian dijabarkan ke dalam 2 (dua) sub bab yaitu tinjauan umum tentang demokrasi, pemilihan umum dan teori tentang teori komisi negara.

BAB III akan menjelaskan tentang kedudukan KPU dan analisis pembahasan yang meliputi hasil perbandingan kewenangan KPU di dalam dua Undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

BAB IV yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum kedepan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.