

**TESIS**

**ANALISIS HUKUM PELAKSANAAN KEWENANGAN  
BAWASLU KABUPATEN/KOTA DALAM PROSES  
PENANGANAN PELANGGARAN KODE ETIK  
PENGAWAS PEMILIHAN UMUM AD HOC**

*LEGAL ANALYSIS OF THE REGENCY/CITY ELECTION OF THE  
WATCHDOG AUTHORITY IN HANDLING THE VIOLATIONS  
OF THE CODE OF ETHICS FOR THE SUB DISTRICT  
GENERAL ELECTION COMMITTEE OF AD HOC*



**Oleh:**

**ILMANBAHRI WIDYANANDA MANSYUR  
B012192035**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS HUKUM PELAKSANAAN KEWENANGAN BAWASLU  
KABUPATEN/KOTA DALAM PROSES PENANGANAN PELANGGARAN  
KODE ETIK PENGAWAS PEMILIHAN UMUM AD HOC**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan Oleh :

**ILMANBAHRI WIDYANANDA MANSYUR**

NIM. B012192035

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**TESIS**

**Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota Dalam  
Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik  
Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc***

**Disusun dan diajukan oleh**

**ILMANBAHRI WIDYANANDA MANSYUR**

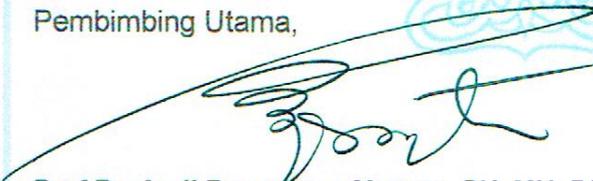
**B012192035**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Ilmu  
Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada  
tanggal 28 Desember 2021 dan dinyatakan telah  
memenuhi syarat kelulusan

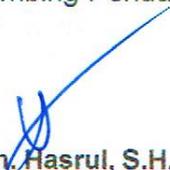
Menyetujui :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

  
**Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH., DFM**

**NIP. 19610828 198703 1 003**

  
**Dr. Muh. Hasrul, S.H., MH., M.A.P**

**NIP. 19810418 200212 1 004**

Ketua Program Studi,

  
Dekan Fakultas Hukum

  
**Dr. Hasbir, SH., MH.**

**NIP. 19700708199412 1 001**

  
**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**

**Nip. 19671231 199103 2 002**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ilmanbahri Widyananda Mansyur

N I M : B012192035

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Desember 2021

Yang membuat pernyataan



Ilmanbahri Widyananda Mansyur

## KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Puji syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Agung dan Maha Kuasa dan atas segala kuasa-Nya dan atas segala limpahan Rahmat, Taufik, serta Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis yang berjudul **“Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*”**. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada baginda Nabi Besar Muhammad SAW yang selalu memberikan cahaya dan menjadi suri tauladan sehingga kita dapat membedakan yang haq dan bathil muka bumi ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih sangat jauh dari titik kesempurnaan karena keterbatasan penulis dalam mengeksplorasi lautan ilmu pengetahuan yang begitu cemerlang menuju proses pencerahan. Olehnya itu penulis sangat mengharapkan kritikan, saran, serta masukan yang sangat membangun dari semua pihak demi kesempurnaan Tesis ini.

Rampungnya Tesis ini, penulis persembahkan khusus kepada kedua orang tua penulis Ayahanda Drs. H. Mansyur, T., M.Pd dan Ibunda Dra. Hj. Supiati yang mencurahkan banyak cinta dan kasih sayang, membesarkan, mendidik dan tak pernah lelah memberikan dukungan kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan Tesis ini. Dan juga saudara-saudari penulis Kakanda Ferry Mursyidan Mansyur, S.T, Florencia

Irena Seira Madjid, SE, Adinda Ayu Inayah Mutmainnah Mansyur, S.Psi, Adinda Nuralfiah Sakinah Mansyur,A.Md.,Akun, Adinda Indah Nuraini Mansyur, Adinda Muhammad Ahsan Arianto Mansyur, serta Farrel Ramadhan Putra Ferren yang juga memberikan peran serta dukungan besar kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Dalam penulisan tesis ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, hambatan yang ditemui penulis. Namun, berkat dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik moril maupun materil sehingga penulis mampu menyelesaikan dan mengatasi berbagai hambatan serta rintangan yang ditemui penulis selama perampungan tesis ini. Olehnya itu, melalui tulisan ini, penulis dengan segala kerendahan hati mengucapkan ucapan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.,M.A.P yang senantiasa meluangkan waktunya untuk membimbing penulis. Serta dari lubuk hati yang paling dalam penulis juga menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., Bapak Prof. Syamsul Bachri, S.H., MS., Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan,

SH.,MH selaku penilai yang senantiasa memberikan saran dan masukan dalam penyelesaian tesis ini.

4. Kanda Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H (Dosen Fakultas Hukum Unhas), Kanda S. Muchtadin Al Attas, SH.,MH (Dosen Prodi Hukum Universitas Sulawesi Barat), Kanda Muh. Subhan, SH.,MH (Anggota KPU Kabupaten Majene), Kanda Arhamsyah, SH (Anggota Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar), Muh.Aqib Razak, SH.,MH, Dinda Muslim, SH yang senantiasa memberikan dukungan baik secara moril maupun materil, kepada penulis.
5. Pimpinan Bawaslu Kabupaten Majene beserta keluarga besar Bawaslu Kabupaten Majene yang senantiasa mendukung penulis dalam penyelesaian studi ini.
6. Bapak-bapak/ibu-ibu staf pengajar (Dosen) dan pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan bimbingan, arahan, serta bantuannya selama proses perkuliahan.
7. Serta berbagai pihak yang memberikan sumbangsih pemikiran dan lainnya kepada penulis yang tidak bisa penulis utarakan satu per satu.

Akhirnya hanya kepada Allah SWT jualah kita kembalikan segalanya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, terkhusus bagi penulis dan para pembaca secara umum, semoga Allah SWT senantiasa meridhoi

setiap jejak langkah kita dalam mengarungi samudera kehidupan dan bernilai ibadah di sisi-Nya. Aamiin.

Makassar, Desember 2021

Ilmanbahri Widyananda Mansyur

## ABSTRAK

Ilmanbahri Widyananda Mansyur, Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*. (dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta dan Muhammad Hasrul).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc* dan menguraikan konsep yang seharusnya dalam penanganan pelanggaran kode etik panitia pengawas Pemilihan Umum Kecamatan.

Pada Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, berupa penelitian yang meneliti dan menyelesaikan isu hukum dengan menganalisis bahan hukum yakni bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder..

Bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, Pendekatan Perbandingan dan pendekatan konseptual agar dapat menyelesaikan isu hukum yang diteliti dan mengambil kesimpulan terhadap isu hukum yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1. Pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik Panwaslu *ad hoc* telah dilaksanakan pada Pemilu Tahun 2019, hanya saja dinilai belum efektif pelaksanaannya karena masih terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaannya, diantaranya Faktor Hukumnya sendiri, faktor kelembagaan serta faktor Masyarakat; 2. Untuk konsep yang seharusnya terkait dengan Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilu *Ad Hoc*, yakni perlunya dilakukan *redesain* ditinjau dari dua aspek yakni *pertama*, aspek kelembagaan yang terdiri atas kedudukan DKPP Kabupaten/Kota, dan komposisi keanggotaan dan mekanisme seleksi. Kemudian, *kedua* dari aspek kewenangan yakni kewenangan proses pemeriksaan serta tindak lanjut putusan.

Kata Kunci : Analisis Hukum, Kewenangan, Kode Etik.

## ABSTRACT

Ilmanbahri Widyananda Mansyur, Legal analysis of the regency/city election of the general election supervisory agency's authority in handling violations of the code of ethics for the sub-district general election supervisory committee of Ad Hoc. (Supervised by Andi Pangerang Moenta and Muhammad Hasrul).

This research aims to analyze the authority had by the general election supervisory agency of regency/city in handling violations of the code of ethics for the sub-district general election supervisory committee and outlines the ideal concepts of handling violations of the code of ethics for the sub-district general election supervisory committee.

This research used normative legal research method which examined and resolved legal issues done by analyzing the legal materials was primary legal materials and secondary legal materials.

Those legal materials were then analyzed using a statutory, historical, comparative and conceptual approach in order to resolved the legal issues examined and drew conclusions on researched legal issues.

This research' results show that: 1. The Regional General election supervisory agency's of the regency/city administration under the handling of the Panwaslu Ad Hoc ethics violations has been implemented in the 2019 elections, only the dynasty has not been effective since there are still a number of factors that are impeding the implementation, suc as its own lawsuit, institutional factors and society factors; 2. For concepts related to the Implementation of Violations of the Ad Hoc Election Supervisory Code of Ethics, namely the need for redesign in terms of two aspects, namely first, the institutional aspect consisting of the position of Regency/City DKPP, and the composition and selection mechanism. Then, secondly, from the aspect of authority, namely the authority of the examination process and follow-up on decisions.

Key words: legal analysis, authority, the code of ethics.

## DAFTAR ISI

	halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penulisan .....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
A. Negara Hukum dan Demokrasi .....	15
1. Latar Belakang Lahirnya Negara Hukum .....	15
1.1 Pengertian Teori Negara Hukum .....	17
1.2 Negara Hukum <i>Rechstaat</i> .....	19
1.3 Negara Hukum <i>Rule Of Law</i> .....	20
1.4 Negara Hukum Pancasila .....	21
2. Teori Negara Demokrasi .....	23
3. Hubungan Negara Hukum dan Demokrasi .....	25
B. Tinjauan Umum Pemilu .....	27
1. Dasar Hukum Pemilu .....	27
2. Pengertian Pemilu .....	27

3. Penyelenggara Pemilu .....	29
1. KPU .....	30
2. Bawaslu .....	31
3. DKPP .....	32
C. Sejarah Eksistensi Pengawas Pemilu .....	32
1. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 1982 .....	33
2. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 1999 .....	34
3. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 2004 .....	35
4. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 2009 .....	36
5. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 2014 .....	36
6. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 2019 .....	37
D. Teori Hirarki Perundang-Undangan .....	37
E. Teori Kelembagaan Negara .....	40
1. Pengertian Lembaga Negara .....	40
2. Teori Pemisahan Kekuasaan ( <i>Trias Politica</i> ) .....	43
3. Lembaga Negara Bantu .....	47
F. Teori Kewenangan .....	49
1. Atribusi .....	50
2. Delegasi .....	51
3. Mandat .....	52
G. Teori Pengawasan .....	53
H. Etika, Kode Etik Profesi dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu .....	56
1. Etika .....	56
2. Kode Etik Profesi .....	59
3. Kode Etik Penyelenggara Pemilu .....	60
I. Kerangka Pikir .....	64
J. Definisi Operasional .....	65

<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>67</b>
	A. Tipe Penelitian .....	67
	B. Pendekatan Masalah .....	68
	1. Pendekatan Undang-Undang .....	68
	2. Pendekatan Sejarah .....	69
	3. Pendekatan Perbandigan .....	69
	4. Pendekatan Konseptual .....	70
	C. Sumber Bahan Hukum .....	70
	1. Bahan Hukum Primer .....	70
	2. Bahan Hukum Sekunder .....	71
	D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	72
	E. Analisis Bahan Hukum .....	72
<b>BAB IV</b>	<b>PEMBAHASAN .....</b>	<b>73</b>
	A. Tinjauan Umum Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran Pemilu .....	73
	1. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses pelanggaran administratif Pemilu .....	77
	2. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses pelanggaran tindak pidana Pemilu .....	82
	3. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses pelanggaran Peraturan Perundang- Undangan lainnya .....	87
	4. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses	

	Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu .....	91
5.	Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Pelanggaran Kode Etik Panwaslu <i>Ad Hoc</i> .....	96
<b>B.</b>	Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilihan Umum <i>Ad Hoc</i> .....	100
<b>C.</b>	Konsep kewenangan yang seharusnya dalam proses penanganan Pelanggaran Kode Etik Panwaslu <i>Ad Hoc</i> .....	106
1.	Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu .....	109
1.1.	Dewan Kehormatan pada UU No. 12 Tahun 2003 .....	110
1.2.	Dewan Kehormatan pada UU No. 22 Tahun 2007 .....	110
1.3.	Dewan Kehormatan pada UU No. 15 Tahun 2011 .....	111
1.4.	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu pada UU No. 7 Tahun 2017 .....	114
2.	Lembaga Peradilan Etik/Lembaga Penegak Etik .....	116
2.1.	Kode Etik Kedokteran (Ikatan Dokter Indonesia) .....	117
2.2.	Kode Etik Advokat .....	121
2.3.	Kode Etik Kehakiman .....	124

2.4.	Kode Etik Aparatur Sipil Negara .....	131
2.5.	Kode Etik Komisi Pemberantasan Korupsi .....	134
3.	Desain kewenangan dalam proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panwaslu <i>Ad Hoc</i> .....	136
3.1.	Aspek Kelembagaan .....	143
3.1.1.	Kedudukan DKPP .....	143
3.1.2.	Komposisi Keanggotaan dan Mekanisme Seleksi .....	145
3.2.	Aspek Kewenangan .....	150
3.2.1.	Kewenangan Proses Pemeriksaan .....	150
3.2.2.	Tindaklanjut Putusan .....	151
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	152
A.	Kesimpulan .....	152
B.	Saran .....	155
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....	156

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dewasa ini mayoritas Negara-Negara yang ada di dunia memilih sistem Demokrasi dalam proses kehidupan ketatanegaraannya. Tak pelak jika Indonesia sebagai suatu Negara yang merdeka dan berdaulat secara eksplisit menegaskan sebagai Negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana tertuang di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan penegasan tersebut, sebagai bentuk manifestasi kedaulatan rakyat maka didesain sebuah kontestasi demokrasi yang disebut dengan Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Desain Pemilihan secara langsung khususnya pemangku kepentingan eksekutorial merupakan hasil dari amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu kepenatan terhadap rezim orde baru yang otoritarian sehingga menimbulkan gelombang perlawanan dengan keberhasilan para reformis meruntuhkan rezim otoritarian di tahun 1998.

Sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan Pemilu secara langsung maka dibentuk lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu untuk menyelenggarakan kontestasi demokrasi tersebut secara periodik. Secara konstitusional, kedudukan penyelenggara Pemilu dituangkan dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, mandiri. Hal tersebut untuk menghindarkan terkooptasinya dari elemen-elemen yang dapat menciptakan ketidaknetralan dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

Jimly Assiddiqie<sup>1</sup> menjelaskan bahwa penyelenggara Pemilu harus bersifat netral dan bebas intervensi dari partai politik maupun pejabat negara yang merefleksikan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta Pemilu itu yakni (i) partai politik beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam Pemilu; (ii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (iii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah; (iv) calon atau anggota DPRD; (v) calon atau Presiden dan Wakil Presiden; (vi) calon atau Gubernur dan Wakil Gubernur; (vii) Calon atau Bupati dan Wakil Bupati; (viii) calon atau Walikota dan Wakil Walikota; karena mereka adalah unsur-unsur yang

---

<sup>1</sup> Jimly Assiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI:Jakarta, 2006, hal. 186

memiliki kepentingan secara langsung maupun tidak langsung terhadap keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Penamaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan buah dari produk legislasi dikarenakan tidak ada penegasan secara eksplisit terkait dengan penamaan dari lembaga penyelenggara Pemilu sendiri. Dalam uraiannya Jimly Assiddiqie<sup>2</sup> menguraikan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 kata komisi pemilihan umum ditulis dengan huruf kecil. Dimaksudkan bahwa komisi pemilihan umum yang disebut dalam Pasal 22E tersebut bukan merupakan nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu.

Untuk itu, Pasal 22E tersebut merupakan dasar konstitusional eksistensi lembaga penyelenggara Pemilu secara umum yang disebut “komisi pemilihan umum” dengan huruf kecil yang dimaknai KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>3</sup>

Konstestasi demokrasi tidak dilaksanakan begitu saja tanpa memperhatikan kualitas demokrasi yang berasaskan Langsung, Umum, Bebas Rahasia, Jujur dan Adil. Terdapat 3 (tiga) lembaga yang

---

<sup>2</sup> Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI:Jakarta, 2006, hal. 235

<sup>3</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group:Jakarta, 2018, hal. 159

diamanahkan melalui produk legislasi untuk menyelenggarakan serangkaian proses dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

KPU merupakan suatu lembaga yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan Pemilu yang secara kelembagaan bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Dalam Pasal 12 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diuraikan bahwa :

KPU bertugas :

- 2) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- 3) Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- 4) Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
- 5) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;
- 6) Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;
- 7) Pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- 8) Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
- 9) Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- 10) Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
- 11) Menyosialisasikan penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada Masyarakat;
- 12) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
- 13) Melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menyelenggarakan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia KPU terdiri atas : KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia

Pemungutan Suara (PPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) dengan masing-masing tugas sesuai tingkatannya.

Selain terdapat lembaga Penyelenggara Pemilu secara teknis, terdapat pula lembaga Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu. Lembaga Pengawas Pemilu itu diberinama Bawaslu. Pasal 93 UU No. 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa :

#### Pasal 93

Bawaslu bertugas :

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap :
  1. Pelanggaran Pemilu; dan
  2. Sengketa proses Pemilu;
- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas :
  1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
  2. Perencanaan pengadaan logistic oleh KPU;
  3. Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
  4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas :
  1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  2. Penataan dan penetapan daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota;
  3. Penetapan peserta Pemilu;
  4. Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
  6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
  8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  9. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  11. Penetapan hasil Pemilu;
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
  - f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
  - g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas :
    1. Putusan DKPP;
    2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
    3. Keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota; dan
    4. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
  - h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
  - i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
  - j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
  - l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU;
  - m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan KPU, Bawaslu juga terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Dan tugas dan kewenangan masing-masing sesuai dengan ruang lingkup wilayahnya.

Selain kedua lembaga di atas sebagai ujung tombak penyelenggaraan Pemilu terdapat pula satu lembaga yang secara konstitusional diamanahkan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dengan peran menjaga kehormatan penyelenggara Pemilu dengan tugas memutus dan memeriksa terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Berdasarkan Pasal 159 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, diuraikan secara eksplisit tugas dari DKPP :

Pasal 159

(1) DKPP bertugas:

- a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
- b. Melakukan Penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Untuk menjaga kemandirian, integritas, kredibilitas penyelenggara Pemilu hingga pada tingkatan bawah<sup>4</sup> maka DKPP dapat membentuk tim Pemeriksa Daerah di setiap Provinsi yang bersifat *ad hoc*<sup>5</sup>

Tim Pemeriksa Daerah terdiri atas unsur DKPP, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan. Adapun kewenangan dari Tim Pemeriksa Daerah sesuai dengan Pasal 459 Ayat (2) dan Ayat (3) UU 7 Tahun 2017 yang diuraikan sebagai berikut :

---

<sup>4</sup> Untuk jajaran KPU yang terdiri atas KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS. Dan untuk jajaran Bawaslu yang terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Panwas Kelurahan/Desa, Pengawas TPS.

<sup>5</sup> Dapat dilihat pada Pasal 164 UU 7 Tahun 2017.

Pasal 459

- (2) Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.
- (3) Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS.

Ketiga lembaga tersebut yang diamanahkan secara atribusi oleh produk legislasi untuk bertanggungjawab terwujudnya manifestasi kedaulatan rakyat sesuai dengan konstitusi.

Hanya saja, di dalam proses pelaksanaan masing-masing tugas dan fungsi kelembagaan tersebut terdapat persinggungan kewenangan salah satunya terkait dengan kewenangan dalam proses penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu khususnya penyelenggara Pemilu *ad hoc*<sup>6</sup>. Melalui Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir melalui Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara *ad hoc* di limpahkan untuk penanganannya ditangani oleh masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota. Untuk jajaran Bawaslu

---

<sup>6</sup> Penyelenggara Pemilu *ad hoc* yang dimaksud yaitu Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Pengawas TPS, PPK, PPS, KPPS.

berdasarkan Pasal 10 B Peraturan DKPP No. 3 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir melalui Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2021 tersebut, secara eksplisit menyatakan :

Pasal 10B

Dalam hal Teradu dan/atau Terlapor yaitu Penyelenggara Pemilu yang menjabat sebagai anggota :

- a. Panwaslu Kecamatan;
- b. Panwas Kelurahan/Desa;
- c. Pengawas Tempat Pemungutan Suara,

Pengaduan dan/atau laporan diajukan langsung kepada Bawaslu Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Bawaslu.

Dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan terdapat pertentangan aturan secara horizontal antara Pasal 459 ayat (3) UU 7 Tahun 2017 dengan Peraturan DKPP No. 3 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir melalui Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2021, Serta kewenangan yang dilimpahkan oleh DKPP kepada Bawaslu Kabupaten/Kota justru kemudian pemeriksaannya bersifat tertutup dan sangat rentan pula terjadinya *conflict of interest* (Konflik Kepentingan), dikarenakan Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki hubungan hirarkis dengan Pengawas Pemilu *ad hoc*<sup>7</sup> sehingga Bawaslu Kabupaten/Kota yang memiliki tugas untuk melakukan pembimbingan dan supervisi terhadap pengawas Pemilu *ad hoc* justru berpotensi tidak memberikan putusan

---

<sup>7</sup> Dapat dilihat pada Pasal 89 ayat (3) UU 7 Tahun 2017

yang berkeadilan terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh pengawas Pemilu *ad hoc*.

Oleh karena itu, dengan permasalahan tersebut sesungguhnya masih terdapat beberapa alternatif untuk melakukan pengaturan dan desain kewenangan maupun kelembagaan penanganan pelanggaran kode etik khususnya pada tingkat *ad hoc* dikarenakan jika ditinjau eksistensi DKPP pada perkembangannya semakin bertransformasi menjadi sebuah lembaga peradilan etik yang terbuka dalam rangka membangun kepercayaan di masyarakat terhadap penyelenggara Pemilu.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merangkai rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*?
2. Bagaimanakah seharusnya proses penanganan pelanggaran kode etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan tesis ini yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*;
2. Untuk menguraikan konsep seharusnya proses penanganan pelanggaran kode etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc*.

#### **D. Manfaat Penulisan**

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya penulisan tesis ini dapat dibagi menjadi 2 yaitu :

1. Manfaat Teoritis.

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perwujudan penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu untuk memberikan pengetahuan terhadap kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota terhadap penanganan pelanggaran kode etik Pengawas Pemilu *ad hoc* dalam perumusan konstruksi kewenangan penyelenggara Pemilu sebagai bentuk ikhtiar dalam mewujudkan *ius constituendum* terhadap kewenangan penyelenggara Pemilu di masa yang akan datang.

## E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis, di berbagai media yang ada, baik secara manual seperti di Perpustakaan Fakultas Hukum Unhas dan Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin serta beberapa perpustakaan perguruan tinggi negeri/swasta maupun secara online (*Browsing*) untuk dapat menelusuri dan mengetahui terkait apakah penelitian tentang "*Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc*" sudah diteliti sebagai skripsi, tesis atau disertasi. Dan belum ditemukan adanya judul penelitian yang sama persis, baik judul maupun permasalahan yang sama.

Sehingga penelitian ini dapat dikategorikan suatu penelitian yang baru dan keasliannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademisi dan ilmiah sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional dan objektif.

Sebagai bahan perbandingan beberapa judul yang penulis temukan yang hamper mirip dengan kajian penulis. Namun pengkajian atau permasalahan yang dikaji berbeda, yaitu antara lain:

1. Refly Harun, Judul Jurnal "*Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Hasil Pemilihan Umum*" yang dimuat dalam Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 1 Maret 2016. Adapun masalah yang dikaji yakni :
  - 1) Terkait pengaturan penyelesaian Masalah hukum Pemilu dan Pilkada;

- 2) Terkait pengaturan desain kelembagaan dan kewenangan peradilan Pemilu.
2. Muhammad Syaefuddin & Kadi Sukarna, Judul Jurnal “*Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam Menegakkan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum*” yang dimuat dalam jurnal USM Law Review Vol. 1 No. 2 Tahun 2018. Adapun masalah yang dikaji, yaitu :
    - 1) Terkait pelaksanaan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Umum oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Semarang;
    - 2) Terkait Tinjauan putusan DKPP Nomor 132/DKPP-PKEII/2013 dengan kewenangan DKPP yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
  3. Fritz Edward Siregar, “*Penegakan Etika Bagi Pengawas Pemilu Ad hoc*”, dalam Ahsanul Minan (Ed) Perihal Penegakan Hukum Pemilu (serial evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019) buku yang diterbitkan oleh Bawaslu RI tahun 2019. Adapun permasalahan yang dikaji ada 2 yakni terkait :
    - 1) Pengaturan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menanganakan pelanggaran kode etik Pengawas Pemilu *ad Hoc*;

- 2) Penguatan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran kode etik di jajaran Pengawas Pemilu *Ad hoc*.
4. Zaini, judul jurnal "*Rekonstruksi Keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Untuk Menguji Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum*" yang dimuat dalam Jurnal Voice Justisia Jurnal Hukum dan Keadilan Vol. 3 Nomor 1 Tahun 2019. Dengan fokus kajian penyederhanaan kewenangan Pengawasan dan memberikan perluasan kewenangan kepada Bawaslu untuk menangani pelanggaran kode etik penyelenggara.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

##### 1. Latar Belakang Lahirnya Konsepsi Negara Hukum

Konsepsi negara hukum telah dibicarakan sejak masa filsuf Yunani kuno, seperti Sokrates, Plato, dan Aristoteles yang menanamkan cikal bakal konsepsi negara hukum yang dapat diidentifikasi melalui karyanya.

Menurut Muhammad Tahir Azhary<sup>8</sup> Embriologi pemikiran negara hukum dapat dilacak dari 2 (dua) pemikir yakni Plato dan Aristoteles. Meskipun dalam 2 karya sebelumnya yaitu *Politeia* dan *Politicos*, Plato belum menyinggung terkait dengan negara hukum. Akan tetapi dalam karya *Nomoi*, Plato menyinggung terkait penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik pula. Kemudian, gagasan tersebut dilanjutkan melalui pemikiran-pemikiran dari Aristoteles yang merupakan murid dari Plato dalam karyanya yang berjudul *Politica*. Bagi Aristoteles dalam pemikirannya, menyampaikan yang memerintah dalam sebuah negara bukanlah manusia atau orang, akan tetapi pemikiran

---

<sup>8</sup> Dalam Fajlurrahman Jurdi, Teori Negara Hukum, Setara Press:Malang, 2016. hal. 8-9. Dapat dilihat juga Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum Studi tentang Prinsip-Prinsipnya di lihat dari Segi Hukum Islam, implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Kencana:Jakarta, 2004. hal. 88-89.

yang adil serta kesusilaan yang menjadi dasar baik atau tidaknya suatu hukum.

Kemudian, pemikir-pemikir di abad berikutnya terus melakukan pengembangan terhadap embriotas gagasan negara hukum tersebut, yang bertransformasi sesuai dengan kondisi dari perkembangan masing-masing negara.

Secara umum, terdapat 2 (dua) pemikiran besar terkait konsepsi negara hukum yakni konsepsi negara hukum yang biasa disebut *rechstaat* serta konsepsi negara hukum *rule of law*. Kedua pemikiran tersebut lahir dari sebuah latar belakang kondisi yang berbeda. Menurut Philipus M. Hadjon<sup>9</sup> konsepsi *rechtstaat* hadir melalui pergulatan dalam melawan kekuasaan absolut pada masa tersebut sehingga kecenderungannya bersifat revolusioner. Sedangkan konsepsi *rule of law* lahir dari proses panjang evolusioner terhadap pergulatan pemikiran. Akan tetapi kedua konsepsi negara hukum tersebut menurut Muh. Hasrul<sup>10</sup> memiliki tujuan yang sama yakni sama-sama mencegah terjadinya kesewenang-wenangan atau terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa agar terjamin hak asasi manusia (HAM) tetap terlindungi dan terjaga.

---

<sup>9</sup> Dalam Achmad Ruslan, Teori dan Panduan Praktik, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangandi Indonesia, Rangkang Education & Republik Institute:Yogyakarta, 2011. hal. 19

<sup>10</sup> Muh. Hasrul, Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, Jurnal Perspektif:Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan, Vol. 22 Nomor 1, Wijaya Kusuma Universitas Surabaya, 2017. hal. 3

Dalam perkembangannya semakin banyak transformasi yang menunjukkan perkembangan pemikiran terkait konsepsi negara hukum yang diantaranya terdapat konsepsi negara hukum *socialist legality* yang dianut oleh negara-negara yang berideologi sosialis/komunis. Konsepsi negara Nomokrasi Islam, konsepsi negara hukum integralistik, serta konsepsi negara hukum Pancasila.

### **1.1. Pengertian Teori Negara Hukum**

Negara hukum dan demokrasi merupakan suatu hal yang tidak terpisahkan pada perkembangan ketatanegaraan pada negara-negara modern dewasa ini. Indonesiapun menganut sistem negara hukum yang berkedaulatan rakyat yang disebut konsepsi negara demokrasi.<sup>11</sup> konsekuensi logis dari dianutnya konsepsi tersebut yaitu setiap tindakan yang dilakukan oleh negara dalam hal ini pemerintah terbatas atau dibatasi oleh norma-norma hukum agar tidak terjadi absolutisme kekuasaan atau terjadinya konsepsi negara kekuasaan (*machstaat*).

Terdapat beberapa pandangan ahli terkait dengan konsepsi negara hukum, diantaranya :

---

<sup>11</sup> Hal tersebut diuraikan di dalam Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” kemudian dalam Ayat (3) di tegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Menurut D. Mutiara<sup>12</sup> negara hukum adalah negara yang disusun dengan baik dalam undang-undang yang memberikan konsekuensi setiap alat-alat pemerintahan di dasarkan hukum. Begitupun dengan rakyat yang tidak boleh bertindak atas kemauannya sendiri dan bertentangan dengan hukum. Menurutnya, negara hukum itu diperintah oleh undang-undang bukan oleh orang per orang (*man by man*). Oleh karena itu, di negara hukum hak-hak terhadap warga negaranya dijamin oleh negara. Semua tunduk dan taat pada peraturan dan undang-undang negara, baik negara maupun warganya.

Hal yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh R. Supomo<sup>13</sup> sebagai negara hukum Indonesia akan tunduk pada hukum dan aturan-aturan yang berlaku serta mengikat bagi badan atau alat-alat kelengkapan negara.

I Dewa Gede Palguna<sup>14</sup> dalam terjemahannya terkait konsepsi negara hukum dengan menerjemahkan *Rule of law* dalam bahasa Inggris, *rechstaat* menurut bahasa Jerman, serta *Etat de droit* dari bahasa Prancis mengandung esensi identik meskipun dalam beberapa hal terdapat perbedaan akan tetapi dimaknai persis dikarenakan sama-sama

---

<sup>12</sup> Dalam Abdul Mukhtie Fadjar, Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum, Setara Press:Malang. 2016 hal. 6

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> I Dewa Gede Palguna, Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain, Konstitusi Press:Jakarta, 2018. hal. 24

menjunjung tinggi supremasi hukum atas orang dan pemerintahan yang terikat oleh hukum.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas, maka diambil poin penting dari sebuah konsepsi negara hukum yaitu adanya negara dalam hal ini pemerintahan serta warga negara yang tunduk dan terikat oleh hukum yang dibuat oleh negara.

### **1.2. Negara Hukum *Rechstaat***

Negara hukum *rechstaat* merupakan negara hukum yang lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental yang memiliki ciri hukum administratif. Konsepsi ini lahir pada abad 19 dan permulaan abad 20 yang digagas oleh Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl yang gagasannya terkait perlunya suatu pembatasan kekuasaan untuk mendapat perumusan secara yuridis.<sup>15</sup>

Dalam pandangan Immanuel Kant<sup>16</sup> konsepsi negara hukum (*rechstaat*) terilhami dari oleh revolusi Amerika Serikat dan revolusi Perancis serta konstelasi yang terjadi di Inggris. Tujuan dari pemikirannya terkait jaminan hak terhadap individu dalam masyarakat, sehingga untuk memberikan jaminan tersebut, negara haruslah memberikan pemisahan kekuasaan yang terdiri dari Eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hukum versi

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi, Prima Grafika: Jakarta, 2019. hal. 113

<sup>16</sup> Yopi Gunawan & Kristian, Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila, PT Refika Aditama: Bandung, 2015. hal. 48-49

Immanuel Kant biasa disebut “negara hukum penjaga malam” (*Nachwakerstaat*) yakni tugas negara hanya terbatas sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sehingga konsepsi negara hukum Immanuel Kant dikenal dengan doktrin negara liberal yang menitikberatkan pada individualistik.

Kemudian pada perkembangannya terdapat pemikiran dari Friedrich Julius Stahl yang lahir karena dilatar belakangi penolakan terhadap kekuasaan yang absolut, Omar Seno Adji<sup>17</sup> berpandangan unsur dari Negara Hukum (*rechstaat*) Friedrich Julius Stahl, yakni :

1. Hak-hak dasar manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan yang berdasarkan peraturan;
4. Peradilan tata usaha Negara.

### **1.3. Negara Hukum *Rule of Law***

Doktrin Albert Van Dicey terkait konsepsi *the rule of law* merupakan konsepsi negara hukum yang lahir dari negara-negara yang menganut sistem hukum *anglo axon* atau *common law* yang memiliki karakter judicial.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Achmad Ruslan, *Op.Cit.* hal. 21

<sup>18</sup> *Ibid.* hal. 20

Terdapat 3 (tiga) poin penting dari konsep *Rule of Law* menurut A.V. Dicey, yakni<sup>19</sup> :

1. Hukum memiliki kedudukan yang tinggi dan bertolak belakang dengan kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang;
2. Setiap orang memiliki kesederajatan atau kesetaraan yang sama di hadapan hukum, tanpa melihat kedudukan orang tersebut;
3. Ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi bukan bagian dari sumber hukum, akan tetapi konsekuensi dari hak individu yang dibuat dan dilaksanakan oleh peradilan.

#### **1.4. Negara Hukum Pancasila**

Indonesia sebagai sebuah negara hukum memiliki karakteristik tersendiri berdasarkan pondasi dan cita-cita para *the founding fathers* bangsa ini. Terdapat sebuah budi luhur bangsa, *volkgeist*<sup>20</sup> (jiwa bangsa) yang hadir sebagai sebuah resultan pergulatan panjang berdirinya bangsa ini yang disebut Pancasila.

Menurut A. Hamid S. Attamimi<sup>21</sup> Pancasila secara tegas diuraikan kedudukannya dalam penjelasan umum UUD 1945, yang ditegaskan bahwa Pancasila merupakan *Cita Hukum (Rechtsidee)* yang menguasai hukum dasar dari sebuah negara, apakah itu hukum tertulis maupun

---

<sup>19</sup> Yopi Gunawan & Kristian, *Op.Cit.* hal. 55

<sup>20</sup> Meminjam istilah yang digunakan oleh Von Savigny yakni *Volkgesit* yang diartikan Jiwa Bangsa.

<sup>21</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op. Cit.* hal. 73

hukum tidak tertulis. Kemudian Attamimi menerjemahkan *rechtsidee* adalah Cita hukum, bukanlah cita-cita hukum. Karena cita merupakan gagasan, rasa, cipta, pikiran. Sedangkan cita-cita merupakan keinginan, kehendak, harapan yang selalu ada dalam hati dan pikiran.

Mahfud MD<sup>22</sup> menggunakan istilah konsepsi negara hukum Pancasila merupakan konsepsi prismatic yang lahir dari dua konsepsi yang berbeda dengan mengambil hal-hal baik yang dijadikan sebuah konsepsi tersendiri. Karena negara hukum Pancasila bukanlah negara hukum yang berkarakteristik *rechtstaat* seperti di negara-negara Eropa Kontinental, dan tidak pula berkarakteristik *rule of law*. Akan tetapi sebuah konsep yang mengambil segi terbaik dari kedua konsep tersebut yang lebih menekankan pada konsepsi prismatic integratif pada prinsip kepastian hukum dan keadilan substansial.

Adapun yang merupakan unsur-unsur dari sebuah negara hukum pancasila yakni<sup>23</sup>:

1. Bercirikan negara kekeluargaan, yang menjunjung tinggi pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dan tetap lebih mengutamakan kepentingan nasional;
2. Negara hukum yang bercirikan berkepastian dan berkeadilan;

---

<sup>22</sup> Mahfud MD, *Op.Cit.* hal. 6-8

<sup>23</sup> Yopi Gunawan & Kristian, *Op.Cit.* hal. 96

3. Negara hukum yang bercirikan *religious nation state* yang dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya di dasarkan pada Ketuhanan yang Maha Esa;
4. Adanya kombinasi antara hukum sebagai instrumen perubahan dalam masyarakat dengan hukum yang hidup dan berkembang sebagai cerminan di masyarakat;
5. Serta tujuan negara hukum pancasila yakni perwujudan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia (nasionalis), memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hal tersebut, merupakan konsepsi negara hukum Pancasila yang merupakan konsepsi prismatic yang lahir dari sebuah penggalan terhadap jiwa bangsa Indonesia oleh para *the founding fathers*.

## **2. Teori Negara Demokrasi**

Demokrasi bukan sebuah konsepsi baru dalam dunia ketatanegaraan. Secara etimologi demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang dimaknai rakyat serta *kratos* yang dimaknai

pemerintahan. Sehingga pemaknaannya demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan, suatu pandangan hidup, serta filosofi publik.<sup>24</sup>

Menurut Miriam Budiardjo<sup>25</sup>, demokrasi berarti kata rakyat berkuasa, atau *government by the people*. tidak jauh berbeda yang disampaikan Fajlurrahman Jurdi<sup>26</sup> yang menyatakan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat serta bersumber dari rakyat, dikelola oleh rakyat untuk kepentingan rakyat. Intinya pemerintahan yang pusat sirkulasinya adalah rakyat.

Terdapat beberapa unsur dari demokrasi, Pangerang Moenta<sup>27</sup> menguraikan ada 5 unsur dari sebuah demokrasi yakni terdapatnya nilai-nilai persamaan, rakyat diposisikan sebagai penentu kebijaksanaan dalam negara, adanya kebebasan, serta keputusan yang didasarkan pada prinsip mayoritas, serta terdapat pemilihan secara periodik untuk penentuan wakil-wakil rakyat.

Pada pokoknya demokrasi merupakan suatu pemerintahan atau kekuasaan yang dimiliki oleh rakyat yang dilaksanakan oleh rakyat serta sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

---

<sup>24</sup> Martin Basiang, *Law Dictionary second Edition*, PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta. 2016. hal. 134

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hal. 105.

<sup>26</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group: Jakarta. 2019. hal. 51.

<sup>27</sup> Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Intelgensia Media: Malang, 2017. hal. 31

Indonesia pun telah menegaskan secara eksplisit dalam sebuah konsensus kenegaraan yakni UUD NRI Tahun 1945 yang didesain sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan menyatakan bahwa Indonesia negara yang berkedaulatan rakyat, kemudian kedaulatan tersebut di desain sedemikian rupa di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai junjungan atas prinsip-prinsip negara hukum.

Secara prinsip, Indonesia yang mengkonkritisasi sebuah jiwa bangsanya yang disebut Pancasila, turut pula menggambarkan prinsip dari konsepsi demokrasi yang dianutnya. Menurut Fajlurrahman Jurdi<sup>28</sup> konsepsi demokrasi yang dimiliki Indonesia memiliki perbedaan latar belakang dengan konsepsi demokrasi barat. Konsepsi demokrasi Indonesia lahir dari historikal sebuah perjuangan panjang bangsa Indonesia. Untuk itu, Indonesia menerapkan musyawarah untuk mufakat yang dituangkan di dalam Sila ke empat dari Pancasila yang memberikan gambaran konsep yang erat dengan kultur dan entitas lokal Indonesia. Karena permusyawaratan merupakan hakikat dari sebuah gotong royong yang lahir dari semangat kolektif.

### **3. Hubungan Negara Hukum dan Demokrasi**

Negara hukum dan demokrasi secara prinsip berkaitan erat satu sama lain, negara demokrasi memberikan hak atas eksistensi rakyat di

---

<sup>28</sup> Ibid. hal. 52.

dalam sebuah kekuasaan atau pemerintahan yang dijaga oleh prinsip-prinsip negara hukum.

Dari konsepsi negara-negara hukum yang diuraikan di atas, selalu menempatkan eksistensi hak atas manusia atau warga negara di dalam prinsip yang dimilikinya. Hal tersebut merupakan sebuah keterkaitan erat yang ada dalam negara hukum dan demokrasi.

Terdapat beberapa poin yang menjadi prinsip dari negara demokrasi, yakni<sup>29</sup> :

1. Adanya pemerintahan yang konstitusional;
2. Terdapat kontrol atas kekuasaan badan penyelenggara negara;
3. Adanya Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
4. Adanya pengaturan terhadap mayoritas dan hak-hak minoritas;
5. Adanya eksistensi lembaga serta organisasi swasta.

Dari prinsip negara demokrasi tersebut di atas, sangat jelas pula bahwa pemerintahan yang konstitusional yang merupakan pemerintahan yang diatur dan dibatasi oleh hukum.

Frans magnis suseno<sup>30</sup> menyatakan negara hukum merupakan salah satu prasyarat agar negara dapat bersifat demokratis. Hal tersebut diuraikan di dalam salah satu prinsip negara hukum menurutnya, yang diuraikan lebih lanjut yakni terkait prinsip legitimasi demokratis yang

---

<sup>29</sup> Martin Basiang, *Op.Cit.*

<sup>30</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia:Jakarta, Cetakan Kesepuluh, 2019 hal. 378

merupakan setiap tindak-tanduk dari negara harus dikontrol oleh parlemen serta segala perundang-undangan harus memperoleh persetujuan dari kekuasaan legislatif yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Jika negara masih bertindak diluar hukum, maka kontrol demokratis para warga negara tidak bersifat efektif lagi.

## **B. Tinjauan Umum Pemilu**

### **1. Dasar Hukum Pemilu**

Dengan dianutnya konsepsi negara hukum oleh Indonesia. Maka setiap tindakan yang dilakukan harus memiliki dasar hukum (*legal standing*) di dalam setiap pelaksanaannya, agar memperoleh legalitas dan legitimasi dalam bertindak.

Dasar hukum merupakan norma hukum yang menjadi dasar atau landasan bagi tindakan hukum yang dilakukan oleh orang atau badan hukum yang merupakan subjek hukum.<sup>31</sup> adapun yang menjadi dasar hukum dari pelaksanaan Pemilu yakni :

- Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

### **2. Pengertian Pemilu**

Kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UUD, yang kemudian menurut UUD kedaulatan itu dimanifestasikan ke dalam sebuah wadah

---

<sup>31</sup> *Supra* Catatan Kaki Nomor. 3. hal. 34

yang diberi nomenklatur Pemilihan Umum. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih kekuasaan eksekutif yakni presiden dan wakil Presiden, kekuasaan legislatif yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang secara basis legitimasi yang sama.

Terdapat beberapa pandangan terkait Pemilu yang diuraikan oleh beberapa Ahli :

Didik Sukriono<sup>32</sup> memberikan pandangannya bahwa Pemilu merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat. Sementara Jimly Assididqie<sup>33</sup> memberikan pandangan bahwa Pemilu merupakan metode untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis. Dalam praktik, yang melaksanakan kedaulatan rakyat merupakan para wakil rakyat yang berada di Lembaga Perwakilan Rakyat yang biasa disebut parlemen. Para wakil rakyat tersebut bertindak untuk dan atas nama rakyat di dalam menentukan corak serta bekerjanya proses pemerintahan. Serta pencapaian tujuan baik jangka panjang maupun jangka pendek. Agar para wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat maka para wakil rakyat tersebut dipilih secara langsung melalui proses Pemilihan Umum.

---

<sup>32</sup> Didik Sukriono, Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009. hal. 12

<sup>33</sup> *Supra* catatan kaki nomor 1. hal. 169.

Sedangkan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>34</sup>, Pemilu berasal dari dua suku kata yakni Pemilihan dan Umum, yang kemudian diuraikan kembali Pemilihan berasal dari kata dasar Pilih yang diartikan *bp* → **memilih**; - kasih (pihak), berat sebelah; memihak sebelah; tidak – (-pilih), tidak memandang (orang, lawan, tempat, dsb); tidak pedulikan (orang, lawan, tempat, dsb); tidak bulu, tidak memandang bangsa. Kemudian mendapat imbuhan menjadi Pemilihan yang diartikan Perbuatan (hal, cara, dsb) memilih : ~ Umum yang diartikan Pemilihan yang dilakukan serentak oleh segenap rakyat.

Pemilihan Umum sebuah fasilitas yang diberikan Negara kepada Rakyat untuk menyalurkan hak politik demokrasinya di dalam menentukan para wakil yang akan mewakilinya dalam penentuan setiap tindakan dari sebuah negara.

### **3. Penyelenggara Pemilu**

Konsekuensi logis dari adanya penyelenggaraan Pemilu yakni lahirnya lembaga-lembaga penyelenggara dalam Pemilu. Dalam desain produk legislasi sebagai dasar pijakan atau dasar hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia terdapat 3 (tiga) penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

---

<sup>34</sup> W.JS. Poerwadarminta (diolah kembali Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional., Ed), Kamus Besar Bahasa Indonesia Cetakan Ketiga, Balas Pustaka:Jakarta, 2006. hal. 892-893

### **3.1. KPU**

Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga teknis yang menyelenggarakan pemilihan Umum di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Komisi Pemilihan Umum berjenjang hingga pada tingkat penyelenggaraan di TPS dengan skop tugas dan wewenang yang berbeda-beda sesuai dengan tingkatannya. Dengan istilah-istilah sebagai berikut :

- KPU RI dengan komposisi sebanyak 7 orang;
- KPU Provinsi dengan komposisi sebanyak 5 atau 7 orang;
- KPU Kabupaten/Kota dengan komposisi sebanyak 3 atau 5 orang;
- Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dengan komposisi sebanyak 3 orang;
- Panitia Pemungutan Suara (PPS) pada tingkat Desa/Kelurahan dengan komposisi sebanyak 3 orang;
- Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dengan komposisi sebanyak 7 orang;
- Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dengan komposisi paling sedikit 3 orang dan paling banyak 7 orang;
- Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suarat Luar Negeri (KPPSLN) dengan komposisi paling sedikit 3 orang dan paling banyak 7 orang.

KPU dan jajarannya memiliki peran dalam menyelenggarakan setiap rangkaian hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemilu hingga pada ranah teknis pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara.

### **3.2. Bawaslu**

Bawaslu hadir sebagai bagian yang memberikan legitimasi terhadap penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas, karena Bawaslu hadir untuk mengawasi setiap penyelenggaraan Pemilu secara berjenjang di setiap tingkatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara berjenjang Bawaslu juga hadir hingga pada level Tempat Pemungutan Suara (TPS) guna mengawal serta menjunjung tinggi terwujudnya Asas Kepemiluan yang Langsung, Umum Bebas Rahasia, Jujur dan Adil, adapun istilah-istilah Pengawas Pemilu secara berjenjang yakni :

- Bawaslu RI dengan komposisi sebanyak 5 orang;
- Bawaslu Provinsi dengan komposisi sebanyak 5 orang atau 7 orang;
- Bawaslu Kabupaten/Kota dengan komposisi sebanyak 3 orang atau 5 orang;
- Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan) dengan komposisi sebanyak 3 orang;
- Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa (Panwaslu Kelurahan/Desa) dengan komposisi sebanyak 1 orang;

- Pangawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) dengan komposisi sebanyak 1 orang;
- Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) dengan komposisi sebanyak 3 orang.

### **3.3. DKPP**

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau yang biasa disebut DKPP merupakan suatu lembaga yang berperan untuk menjaga marwah penyelenggara Pemilu melalui kode etik penyelenggara Pemilu.

DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di Ibukota Negara, yang berkomposisi 7 (tujuh) orang yang terdiri dari : 1 unsur dari Bawaslu secara *ex officio*, 1 dari Unsur KPU secara *Ex Officio*, 5 dari unsur tokoh masyarakat yang memenuhi syarat.

## **C. Sejarah Eksistensi Pengawas Pemilu**

Badan Pengawas Pemilu atau disingkat Bawaslu merupakan lembaga *auxiliary organ bodies* (Lembaga Negara Bantu) yang diamanahkan untuk mengawal konstestasi demokrasi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pergulatan panjang juga terus terjadi terkait eksistensi pengawas pemilu dimulai dari sebuah lembaga yang menjadi bagian dari lembaga penyelenggara Pemilu bertransformasi menjadi lembaga *ad hoc* hingga melahirkan suatu badan mandiri, tetap, serta Nasional secara kelembagaan.

## **1. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 1982**

Eksistensi Pengawas Pemilu sudah mulai eksis pada Pemilu tahun 1982. Secara kelembagaan pengawas penyelenggaraan kontestasi demokrasi di masa itu diberi nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak).

Pembentukan pengawas pemilu pada periode Pemilu Tahun 1982 tersebut, merupakan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Pemilu Tahun 1977 yang diidentifikasi terlaksana dengan banyaknya praktik pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara.<sup>35</sup> sehingga Panwaslak hadir untuk mengawasi pelaksanaan Pemilihan Umum.<sup>36</sup>

Hanya saja, secara kelembagaan Panwaslak masih merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Lembaga penyelenggara Pemilu waktu itu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia.<sup>37</sup> Serta komposisi dari Panwaslak berasal dari unsur pemerintah, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya, dan Angkatan Bersenjata.<sup>38</sup> Sehingga tidak mencerminkan independensi karena masih terkooptasi dengan peserta Pemilu serta unsur-unsur terkait pada saat itu.

---

<sup>35</sup> Gunawan Suswanto, *Mengawal Penegakan Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu & DKPP*, Penerbit Erlangga:Jakarta Timur, 2016. hal. 44

<sup>36</sup> Diuraikan peran Panwaslak dalam Pasal 4b huruf b UU No. 2 Tahun 1980.

<sup>37</sup> Pasal 4b huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975

<sup>38</sup> Pasal 4b huruf c UU Nomor 2 Tahun 1980.

Selama masa orde baru, kontestasi demokrasi utamanya penyelenggara Pemilu tidak mengalami perubahan yang signifikan dikarenakan memang terjadi praktik otoritarianisme di masa itu. Nanti ketika terjadi pergeseran dari orde baru ke orde reformasi kemudian sistem ketatanegaraan kembali berbenah termasuk penyelenggaraan Pemilu beserta perangkat-perangkat yang mendukung terselenggaranya wadah aktualisasi kedaulatan rakyat tersebut.

## **2. Pengawas Pemilu pada Pemilu 1999**

Pada Pemilu tahun 1999 merupakan Pemilu pertama yang diselenggarakan setelah orde baru tumbang dan bergeser ke orde reformasi dengan berbagai pembenahan ketatanegaraan sebagai konsekuensi dari tuntutan reformasi termasuk eksistensi pengawas Pemilu.

Ada beberapa perubahan yang terjadi pada pengawas Pemilu, termasuk di antaranya<sup>39</sup> 1. Dari segi penamaan yang pada Pemilu-Pemilu sebelumnya digunakan istilah Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak) berubah menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum. 2. Dibentuk secara *ad hoc* bebas dan mandiri. 3. Panitia Pengawas Pemilihan Umum berada di cabang kekuasaan yudikatif. Serta 4. Diuraikan secara lebih konkrit tugas dan kewajibannya untuk mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum, menyelesaikan sengketa

---

<sup>39</sup> Diadaptasi dari UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

perselisihan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilakukan pelaporan ke instansi penegak hukum.

### **3. Pengawas Pemilu pada Pemilu 2004**

Pemilu tahun 2004, eksistensi pengawas Pemilu memiliki cukup perubahan dari yang sebelumnya. Pengawas Pemilu pada Pemilu 2004 berada dibentuk oleh KPU dan bertanggungjawab kepada KPU dari setiap pelaksanaan pengawasan yang dilakukannya.

Komposisi dari pengawas Pemilu berasal dari unsur kepolisian Negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Dengan jumlah sebanyak-banyaknya 9 (Sembilan) orang, Panitia Pengawas Pemilu tingkat provinsi sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang.<sup>40</sup>

Pengawas Pemilu mempunyai tugas dan kewenangan yaitu untuk Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu; Menerima laporan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan, Menyelesaikan sengketa yang ada dalam tahapan Pemilu, serta menindaklanjuti temuan dan

---

<sup>40</sup> Pasal 124 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Pengawas Pemilu pada Pemilu 2009**

Ada transformasi yang cukup signifikan pada Penyelenggara Pemilu melalui UU No. 22 Tahun 2007, yakni Pengawas Pemilu di tingkat Pusat berubah tetap dan tidak bersifat *ad hoc* lagi, terkecuali Pengawas Pemilu tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Kelurahan/Desa yang disebutnya Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu luar Negeri.

Pengawas penyelenggaraan Pemilu tersebut juga berubah secara nomenklatur menjadi Badan Pengawas Pemilu yang disebut Bawaslu. Untuk mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan dan menangani pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan menyangkut Pemilu, serta menindaklanjuti yang tidak menjadi kewenangannya. Hanya saja, kewenangan pembentukan Bawaslu masih menjadi kewenangan KPU.

#### **5. Pengawas Pemilu pada Pemilu 2014.**

Eksistensi Bawaslu pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2014 semakin diperkuat melalui UU No. 15 Tahun 2011, ikhtiar uji materi terhadap kelembagaan Bawaslu mendapat restu positif melalui putusan MK Nomor 11/PPU-VIII/2010 yang menegaskan Bawaslu disejajarkan dengan KPU yang merupakan lembaga konstitusional yang mandiri.

Bahkan secara kelembagaan Bawaslu provinsi diperkuat menjadi sebuah lembaga yang bersifat tetap.

Dari segi kewenangan, tidak terdapat banyak perubahan hanya saja terdapat penguatan dengan memberikan penambahan kewenangan yang tidak terdapat dalam produk hukum sebelumnya yaitu kewenangan dalam menyelesaikan sengketa Pemilu pada setiap jenjangnya.

#### **6. Pengawas Pemilu pada Pemilu Tahun 2019.**

Transformasi secara kelembagaan terus dilakukan terhadap lembaga pengawas Pemilu sebagai bentuk ikhtiar dalam mewujudkan kualitas demokrasi di Negeri ini. Melalui UU No. 7 Tahun 2017, pengawas Pemilu kembali dilakukan penguatan secara kelembagaan. Pengawas Pemilu hingga pada hirarki Kabupaten/Kota telah dijadikan lembaga yang tetap.

Tugas dan kewenangan dari Bawaslu yakni mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, menyelesaikan pelanggaran Pemilu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, menyelesaikan sengketa proses Pemilu, serta memutus pelanggaran administrasi Pemilu.

#### **D. Teori Hirarki Perundang-Undangan.**

Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan

oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain menjadi menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.<sup>41</sup>

Eksplorasi pemikiran Hans Kelsen mengenai hirarki peraturan perundang-undangan *ab initio* harus di dalam konteks nalar *legal positivism*. Hal ini signifikan karena nalar hukum *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms*. Hans Kelsen *inherent* dengan nalar hukum *legal positivism*.<sup>42</sup>

Teori *stufenbau des recht* atau *hierarchy of norms* yang diintrodusir Hans Kelsen dapat dimaknai: 1. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau miliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>43</sup>

Kemudian Hans Nawiasky<sup>44</sup> yang juga merupakan murid Hans Kelsen melakukan pengembangan teori ini secara lebih mendetail menjadi teori

---

<sup>41</sup> Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, (Raisul Muttaqien), Nusamedia:Bandung, 2018, hal. 179

<sup>42</sup> Diuraikan Achmad Ruslan dalam bukunya (Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia) Terma Legal positivism menunjuk pada doktrin yang menolak setiap bentuk spekulasi metafisik mengenai hukum dan mengkaji hukum (aturan-aturan) masyarakat sebagaimana belakang politik dan psikologis yang dianggapnya tidak ada relevansinya dengan hukum. dapat dilihat dalam Achmad Ruslan, *Op.Cit.* hal. 48.

<sup>43</sup> Ibid. hal. 49. Dapat dilihat juga Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Dirjen Dikti Depdiknas:Jakarta. 2001. hal. 133

<sup>44</sup> dalam Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius:Yogyakarta. hal. 44-45. Dapat dilihat juga Hans Nawiasky, *Allgemeine*

tata urutan norma hukum (*die Theori vom stufenordnung der Rechtsnormen*) dengan mengelompokkan jenjang atau lapisan norma hukum menjadi empat kelompok, yakni : *staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara), *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *Formel Gezetz* (undang-undang formal), serta *Verodnung* (aturan pelaksana), dan *autonom satzung* (aturan otonom).

Dengan adanya penjenjangan norma yang ada maka akan terdapat konsekuensi-konsekuensi logis yang bisa saja terjadi seperti pertentangan norma, untuk itu menurut Budiono Kusumohamidjojo<sup>45</sup> menyatakan terdapat doktrin hierarki, dan suatu sistem hukum yang mentaati doktrin hierarki tersebut hampir tidak mungkin terjadi bahwa ada dua kaidah hukum yang bertentangan satu sama lain dan berlaku dalam satu kurun waktu yang sama, dalam satu yurisdiksi yang sama, dan dalam satu sistem hukum yang sama. Jikapun terdapat kontradiksi serupa maka salah satu kaidah hukum dipastikan harus gugur berdasarkan doktrin hierarki tersebut, adapun prinsip-prinsipnya yakni :

1. Prinsip *Lex Superior derogat legi inferiori*, dari bahasa Latin: Hukum (aturan) yang lebih tinggi mengesampingkan hukum (aturan) yang lebih rendah.

---

*Rechtslehre als system der rechtlichen Grundbegriffe, Einsiedeln/Zurich/Koln*:Bebzuger, Cet.2, 1948, hal. 31.

<sup>45</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya:Bandung, 2016. hal. 161-162.

2. Prinsip *Lex Posteriori derogate legi priori*, dari bahasa Latin: hukum (aturan) yang berlaku kemudian mengesampingkan hukum (aturan) yang berlaku lebih dulu.
3. Prinsip *Lex Specialis derogate legi generali*, dari bahasa Latin: hukum (aturan) yang berlaku khusus mengesampingkan hukum (aturan) yang berlaku umum.

Khusus untuk di Indonesia, hierarki norma dapat dilihat pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menerangkan bahwa :

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **E. Teori Kelembagaan Negara**

### **1. Pengertian Lembaga Negara.**

Kelembagaan dalam suatu struktur kenegaraan adalah hal yang sangat penting eksistensinya, dikarenakan sebagai lokomotif penggerak pencapaian tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Peristilahan lembaga negara sering dipersamakan dengan peristilahan atau

penyebutan seperti Organ, Badan dan lain sebagainya. Menurut Isharyanto<sup>46</sup> kata lembaga negara berasal dari kata serapan *staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *Political Institution* dalam Bahasa Inggris. Dan diidentikkan dengan kata lembaga negara. Untuk itu, istilah organ negara, badan negara atau alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain.

Jimly assiddiqie<sup>47</sup> secara sederhana menerjemahkan lembaga Negara atau organ negara, dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations* (NGO's). oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Pada intinya melalui pendekatan Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Diuraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*", siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia), Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret:Surakarta. 2015 hal. 1.

<sup>47</sup> Supra Catatan Kaki Nomor 2, hal. 30-31

<sup>48</sup> Ibid. hal. 35-36

Bahkan menurut Isharyanto<sup>49</sup> Pengistilahan lembaga negara hampir tidak ditemukan di dalam konstitusi yang berlaku di Indonesia. Misal dalam konstitusi RIS menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan federal”. Kemudian dalam UUDS 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan negara” sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 44 UUDS 1950. Pada UUD 1945 sebelum amandemen hanya menggunakan istilah Badan seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun badan kehakiman.

Istilah lembaga Negara justru banyak ditemukan di beberapa seperti Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang dalam ketetapan tersebut terlampir skema susunan kekuasaan negara republik Indonesia. Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia *Ad Hoc* MPRS yang bertugas meneliti lembaga-lembaga Negara. Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Serta Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1978 tentang Kedudukan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara. Dalam ketetapan ini diuraikan bahwa lembaga tertinggi negara adalah MPR, dan Lembaga tertinggi Negara adalah Presiden, Dewan Perwakilan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Mahkamah Agung<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Isharyanto, Op.cit. Hal 2

<sup>50</sup> Ibid. hal. 3-4

Menurut KBBI, Lembaga diterjemahkan sebagai : 1. Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); Benih (bakal binatang, manusia, atau tumbuhan):-- Adam, segumpal tanah yang dijadikan manusia yang pertama;-- *bisul*, benih (mata) bisul; -- daun, bakal daun; -- manusia, *benih* (bakal) manusia; mudigah;*adat* --, adat yang asal (sejak dahulu kala) 2. Bentuk (rupa, wujud) yang asli; Acuan ; Ikatan (tentang mata cincin dan sebagainya): Adat *diisi*, -- *dituang*, *pr* hendaklah dilakukan menurut kebiasaannya; 3. Badan (organisasi) yang bermaksud melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.<sup>51</sup>

Secara khusus Titiek Triwulan Tutik memberikan pengertian terkait dengan lembaga negara, yakni badan yang diatur dalam UUD 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Soimin dan Mashuriyanto menyatakan bahwa lembaga negara merupakan kekuasaan negara sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat yang mampu menjamin hak-hak dasar warga negara.<sup>52</sup>

## **2. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Trias Politica*)**

Teori pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*) di latar belakangnya oleh kekuasaan absolut yang terjadi di masa pemerintahan monarki yang di pimpin oleh seorang raja yang secara otomatis memberikan pemusatan kekuasaan kepadanya.

---

<sup>51</sup> W.JS. Poerwadarminta, *Op.Cit.* hal. 685

<sup>52</sup> Dalam Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* hal. 226

Doktrin tersebut pertama kali dikemukakan oleh seorang filsuf Inggris John Locke, yang diuraikan dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties on Civil Government (1690)* yang ditulisnya sebagai bentuk kritik terhadap kekuasaan absolut dari raja-raja stuart serta untuk membenarkan revolusi Gemilang Tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*).<sup>53</sup>

Menurut John Locke<sup>54</sup> kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni Cabang Kekuasaan legislatif yakni kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan menurut pandangan John Locke kekuasaan mengadili disebut sebagai *uitvoering*, yaitu termasuk dalam bagian pelaksana Undang-Undang; dan kekuasaan federative kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi. (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Dari konsepsi yang dikembangkan oleh John Locke, kemudian muncul kritik dari Baron de Montesquieu seorang filsuf dari Perancis. Menurut Montesquieu<sup>55</sup> tidak akan ada kebebasan jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan

---

<sup>53</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hal. 282

<sup>54</sup> Dalam Ibid.

<sup>55</sup> Montesquieu, *The Spirit of Laws*, (diterjemahkan M.Khoiril Anam) Cet. 7, Nusa Media:Bandung.2015. hal. 192

kebebasan Warga negara akan rentan terhadap peraturan yang sewenang-wenang, karena sang hakim juga menjadi pembuat hukum. jika kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan bersikap sangat keras seperti seorang penindas.

Untuk itu, Montesquieu memandang perlu untuk memisahkan cabang kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. cabang legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>56</sup>

Pada perkembangannya, ada juga ahli lain memperkenalkan konsepsi kelembagaan yang terilhami dari pemikiran John Locke dan Montesquieu, misalkan Sarjana dari Belanda C. van Vollenhoven menyatakan bahwa fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas 4 cabang kekuasaan yang di Indonesia dikenal dengan istilah *catur praja*, adapun fungsi-fungsi itu terdiri atas (i) fungsi *regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rehtsspraak* atau peradilan; (iv) fungsi *politie* (berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan).<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Miriam Budiardji, *Op.Cit.* hal. 283

<sup>57</sup> Supra Catatan kaki Nomor 2, hal. 33

Hanya saja memang pemikiran Montesquieu yang terkenal dengan pengistilahan pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*).

Akan tetapi, pada perkembangannya *Trias Politica* tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan perkembangan konsep mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana pemerintahan bertanggungjawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan perkembangan pemerintahan melebihi dari tiga fungsi yang dikembangkan oleh Montesquieu. Misalnya badan eksekutif tidak hanya bertindak sebagai pelaksana undang-undang tetapi juga turut aktif di bidang legislatif sendiri (misalnya dengan menyusun rancangan undang-undang, membuat penetapan Presiden, Peraturan Menteri, dan sebagainya). Pemerintah juga berkecimpung di bidang yudikatif (misalnya seperti di Indonesia dalam sengketa perumahan, dalam konflik-konflik pajak). Begitu pula dalam menafsirkan undang-undang, pemerintah juga “membuat” undang-undang.<sup>58</sup>

Berdasarkan hal tersebut, menurut Miriam Budiardjo<sup>59</sup> maka ada kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” akan tetapi “pembagian kekuasaan” (*Devision of Powers*).

---

<sup>58</sup> Miriam budiardjo, *Op.Cit.* hal. 286

<sup>59</sup> Ibid.

### 3. Lembaga Negara Bantu

Selain lembaga-lembaga kostitusional sebagaimana yang ada di Indonesia seperti Presiden dan Wakil Presiden beserta para menteri-menterinya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, serta Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif; serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif, masih terdapat pula lembaga negara lainnya yang menunjang pencapaian tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perkembangan masyarakat, baik dari aspek ekonomi, politik dan sosial budaya, serta adanya pengaruh globalisasi dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan public dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara bermunculanlah kemudian lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional expremintation*) yang dapat berupa dewan (*Council*), Komisi (*Commission*), komite (*commitee*), badan (*board*), atau Otorita (*Authority*). Lembaga-lembaga tersebut disebut *state auxiliary*

*organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang.<sup>60</sup>

Terdapat beberapa definisi terkait dengan *state auxiliary organ*, diuraikan sebagai berikut<sup>61</sup> :

Menurut Lembaga Administrasi Negara :

Lembaga Non Struktural (LNS) adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/Negara yang konvensional. Dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Kementerian keuangan :

Dalam konteks Pasal 30 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Kementerian Keuangan mengategorikan lembaga nonstruktural sebagai badan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan badan ini adalah lembaga pemerintah yang berada di luar 3 PPK (pola pengelolaan keuangan), yaitu : 1. Kementerian negara/lembaga; 2. Badan Usaha Milik Negara dan 3. Badan layanan umum, yang dikategorikan sebagai badan lainnya.

Menurut Deny Indrayana :

Penggunaan istilah lembaga nonstruktural di Amerika juga berbeda-beda, diantaranya dikenal sebagai *administratif agencies*, *auxiliary state bodies*, *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, dan lain sebagainya. Lembaga ini dikenal sebagai *units of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute*, *Most administrative agencies fall in the executive branch but some important agencies are independent*.

Menurut Jimly Assididqie :

LNS merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies*, *single purpose authorities*, dan *mixed private institutions*.

---

<sup>60</sup> Supra Catatan Kaki Nomor 2. hal. vii-viii

<sup>61</sup> Dalam Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* hal. 338 dapat dilihat juga pada Kajian Penataan Lembaga Negara Nonstruktural: Analisis terhadap Eksistensi 11 Lembaga Nonstruktural. Tim Antar Kementerian Pengkajian penataan lembaga Non-Struktural, Jakarta:2010. hal. 18.

## F. Teori Kewenangan

Dalam Hukum Administrasi Negara wewenang merupakan hal yang paling penting terlebih dahulu untuk dibicarakan, dikarenakan sumber kewenanganlah yang menjadi basis dari pelaksanaan atau tindakan yang dilakukan oleh Negara atau penyelenggara Negara dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Aminuddin Ilmar<sup>62</sup> membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan Wewenang. Menurutnya, kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun suatu bidang pemerintahan tertentu pada cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Sedangkan wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Dalam pelaksanaan wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, secara umum dikenal 3 (tiga) klasifikasi sumber kewenangan yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Terdapat beberapa pendapat ahli terkait 3 (tiga) sumber kewenangan tersebut.

---

<sup>62</sup> Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media: Makassar, 2014. hal. 204-205.

## 1. Atribusi

Menurut H.D. Van Wijk Willem Konijnenbelt<sup>63</sup> *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah), hal yang senada juga disampaikan oleh Indroharto<sup>64</sup> yang menyatakan atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.

Dalam produk legislasi yang diproduksi tahun 2014, Atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang<sup>65</sup>.

Jadi, atribusi merupakan kewenangan asli yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang untuk melaksanakan tindakan pemerintah (*Bestuurhandeling*).

---

<sup>63</sup> Dalam Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Rajawali Pers:Jakarta, 2011. hal. 102.

<sup>64</sup> Dalam Lukman Hakim, Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah, Setara Press:Malang, 2012. hal. 126.

<sup>65</sup> Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## 2. Delegasi

Delegasi berbeda dengan Atribusi yang merupakan kewenangan asli yang dimiliki oleh pemerintah. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang yang dimiliki sebelumnya kepada pihak yang diberikan wewenang. H.D. Van Wijk<sup>66</sup> menyatakan *Delegatie : Overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi merupakan pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu oragan pemerintahan kepada orang pemerintahan lainnya).

Tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan Aminuddin Ilmar<sup>67</sup> dalam bukunya menyatakan delegasi merupakan suatu pekerjaan tertentu yang didelegasikan atau diserahkan sebagian atau seluruhnya kepada penerima delegasi (*delegetaris*) untuk bertindak atau melaksanakan pekerjaan tersebut atas dirinya sendiri.

Menurut Stronik dan Steenbeek<sup>68</sup> delegasi hanya dapat didelegasikan apabila badan yang memberikan pelimpahan wewenang tersebut telah memiliki kewenangan secara atribusi sebelumnya. Kemudian menurut H.D. Van Wijk<sup>69</sup> wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan kembali kepada subdelegataris. Hal tersebut bagi delegasi mutatis mutandis juga berlaku kepada subdelegataris.

---

<sup>66</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*

<sup>67</sup> Aminuddin Ilmar *Op. Cit* hal. 204

<sup>68</sup> Lukman Hakim *Op Cit.* hal. 127

<sup>69</sup> Ibid.

Pada pokoknya, delegasi merupakan wewenang yang dimiliki sebelumnya secara atribusi oleh pemilik kewenangan yang dilimpahkan kepada penerima delegasi (*delegetaris*) yang tanggungjawabnya juga beralih kepada penerima delegasi untuk bertindak atas dirinya sendiri.

### **3. Mandat**

Kata mandat atau biasa juga disebut mandaat berasal dari bahasa latin yaitu *Mandatum*. Dalam bentuk kata kerja disebut *Mandae-atum* yang berarti melimpahkan (*overdragen*), mempercayakan (*toever-trouwen*), memerintahkan (*bevelen*). Kemudian si pemberi beban (*Lastgever*) disebut *Mandans* yang berasal dari bahasa latin, serta mandataris berasal dari kata *mandatarius* yang berarti pemilik kuasa (*gevolmachtigde*)<sup>70</sup>. Mandat merupakan pelimpahan dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat yang lebih rendah secara hirarkis dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.<sup>71</sup>

Perbedaan substansial antara delegasi dan mandat yaitu jika delegasi terjadi pelimpahan kewenangan dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan serta tanggungjawab dari kewenangan tersebut beralih pula pada penerima kewenangan sedangkan pada mandat tanggungjawab mandans tetap bertanggungjawab terhadap tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

---

<sup>70</sup> Aminuddin Ilmar, *Op Cit.* hal. 203

<sup>71</sup> Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa Media:Yogyakarta. 2019. hal. 33

Menurut H.D. Van Wijk<sup>72</sup> terdapat pula pemberian “mandat kepada bukan bawahan”. Akan tetapi mandat tersebut sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut :

1. *De mandataris aanvaardt het mandate* (mandataris menerima pemberian mandat dari mandans)
2. *De gemandateerde bevoegdheid ligh in de steer van de normale bevoegdheden van de mandataris, en* (wewenang yang diberikan adalah wewenang yang sehari-hari dari mandataris)
3. *De betrokken wettelijke regeling verzet zich niet tegen (deze vorm van mandatering)* (Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan mandate tersebut)

## **G. Teori Pengawasan**

Pengawasan berasal dari kata dasar awas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>73</sup> awas adalah 1. Dapat melihat baik-baik;tajam penglihatan:*ia sudah tua, tetapi matanya masih*; 2. Tajam tiliknya;dapat mengetahui (melihat) segala yang gaib (rahasia dan sebagainya): *ia mencari dukun yang --*; 3. Memperhatikan dengan baik; waspada: *kita harus tetap -- terhadap gerak-gerik musuh*; 4. Hati-hati; ingat: -- *ada ular*; --

---

<sup>72</sup> Lukman Hakim *Op Cit.* hal. 129

<sup>73</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia Cetakan Ketiga, Balai Pustaka:Jakarta, 2005. hal. 79

*copet*. Pengawasan dapat diterjemahkan secara sederhana yakni memperhatikan dengan baik.

Dalam aspek pemerintahan utamanya, pengawasan sangat diperlukan agar tidak terjadi kekuasaan yang disalahgunakan (*detournement de pouvoir*). Terdapat sebuah doktrin klasik yang disampaikan oleh Lord Acton yang menegaskan bahwa kekuasaan itu cenderung untuk disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan.<sup>74</sup> Artinya, pengawasan terhadap sebuah kekuasaan sangatlah penting untuk dilakukan karena pengawasan dapat diartikan sebagai bagian dari proses penjaminan penegakan hukum yang baik agar berjalan sebagaimana mestinya.<sup>75</sup>

Terdapat beberapa pendapat ahli terkait dengan pengawasan. Menurut More<sup>76</sup> pengawasan hakikatnya perilaku yang membandingkan antara hasil dari kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Karena kedua hal tersebut sering tidak sejalan sehingga dibutuhkan instrumen pengawasan untuk melakukan perbaikan atas anomali tersebut.

---

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, Anang Zubaidy, dan Allan Fatchan Gani Wardhana, Laporan Penelitian Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi (Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi:Jakarta. 2018. hal. 7.

<sup>75</sup> Fajlurrahman Jurdi, Rizqa Ananda Hanapi, dan Taufik Hidayat, Menjaga Martabat Hakim Konstitusi, Litera:Yogyakarta, 2020. hal. 43

<sup>76</sup> Dalam Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Kencana Prenadamedia Group:Jakarta, 2011. hal. 446

Mockler<sup>77</sup> menekankan 4 (empat) unsur terkait konsep pengawasan, 1. Harus terdapat rencana, standar, atau tujuan sebagai tolak ukur yang akan dicapai; 2. Terdapat proses pelaksanaan kerja dalam pencapaian tujuan yang diharapkan; 3. Adanya usaha membandingkan kondisi pencapaian dengan standar, rencanan serta tujuan yang telah direncanakan; 4. Melakukan sesuatu hal atau koreksi terhadap yang perlu dilakukan perbaikan. Hal tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Manullang<sup>78</sup> yang menerangkan bahwa pengawasan merupakan proses menetapkan sesuatu hal pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilai dan memperbaiki jika diperlukan agar pelaksanaan sesuai dengan perencanaan di awal.

Jadi pengawasan merupakan sesuatu hal yang dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap sesuatu hal yang dilaksanakan untuk dilakukan koreksi terhadap sesuatu yang tidak sesuai dengan harapan atau perencanaan yang dilakukan di awal.

Menurut Suparman Marzuki<sup>79</sup> terdapat beberapa bentuk dari pengawasan yakni :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.  
Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan secara langsung terhadap objek pengawasan yang melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sedangkan pengawasan tidak langsung

---

<sup>77</sup> Ibid. hal. 447

<sup>78</sup> Ibid. hal. 450

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, Anang Zubaidy, dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op. Cit.* hal. 8

merupakan pengawasan yang dilakukan dengan menganalisa laporan-laporan dari objek yang diawasi.

2. Pengawasan eksternal dan pengawasan internal. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh bagian luar atau secara struktural berada diluar objek dari pengawasan. Sedangkan pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh bagian dari struktural dari objek yang dilakukan pengawasan.
3. Pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif diartikan pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya sesuatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan/kode etik profesi. Sedangkan pengawasan represif yaitu pelaksanaan penindakan terhadap objek pengawasan yang telah melanggar peraturan/kode etik profesi.

## **H. Etika, Kode Etik Profesi dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

### **1. Etika**

Etika berasal dari bahasa Yunani yakni kata *Ethos* yang berarti adat istiadat. Pada perkembangannya, etika menjadi ilmu terkait kebiasaan-kebiasan manusia, yakni kebiasaan yang terdapat di dalam konsensus/kesepakatan.<sup>80</sup> Austin Fagothey<sup>81</sup> memberikan pandangan

---

<sup>80</sup> Sukarno Aburaera, Muhadar, Maskun, Filsafat Hukum Teori dan Praktik, Prenadamedia Group:Jakarta, 2013. hal. 170

bahwa etika merupakan ilmu tentang kehendak manusia, yakni berkaitan dengan kehendak benar atau salah dalam perbuatan manusia.

Ada pula yang menyamakan antara etika dan moral, Kees Bertens<sup>82</sup> misalnya menyatakan Arti kata *Ethos* Sepadan dengan *mos* dalam bahasa latin, *mores* yang diterjemahkan dalam bahasa Inggris. *Mos* atau *Mores* memiliki pemaknaan adat istiadat yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan atau diartikan sebagai kata Moral. Untuk itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pula, Etika diartikan ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral.<sup>83</sup>

Frans Magnis Suseno<sup>84</sup> juga memberikan pandangan dalam konteks ke Indonesiaan, etika adalah Pancasila yang memuat nilai-nilai dan cita-cita budi luhur bangsa Indonesia. Prinsip-prinsip etika politik masyarakat tersebut terdiri atas kebebasan beragama, hak-hak manusia, demokrasi dan keadilan sosial.

Kehidupan manusia sangat erat kaitannya dengan sebuah etika atau moral, karena mengatur perihal salah atau benarnya suatu tindakan manusia yang lahir dari tuntutan hati nurani masyarakat dalam interaksi sosialnya.

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, Memahami Etika Profesi & Pekerjaan, Penerbit Pustaka Yustisia:Yogyakarta, 2011. hal. 20

<sup>83</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional *Op.Cit.* hal. 309

<sup>84</sup> Frans Magnis Suseno, Mengelola Negara Secara Etis, dalam Hermansyah Et.al (Ed), Menggagas Peradilan Etik di Indonesia, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI:Jakarta, 2015. hal. 46

Etika terbagi atas 2, yakni etika secara umum dan etika secara khusus. Etika secara umum melihat prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi segenap manusia. Sedangkan etika khusus melihat prinsip-prinsip dan hubungannya dengan kewajiban manusia pada pelbagai ruang lingkup kehidupan.<sup>85</sup>

Secara umum, etika digambarkan dalam sistem filsafat etik terdapat 4 macam, yakni<sup>86</sup> :

1. *Descriptive Ethics*, yang diuraikan bahwa etika terkait dengan perilaku yang baik atau benar sesuai dengan yang dipikirkan oleh orang;
2. *Normative ethics* atau *Prescriptive ethics*, yang diartikan bahwa etika terkait perilaku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan;
3. *Applied ethics*, etika yang berkaitan dengan pengetahuan tentang moral dan terkait dengan pengaplikasiannya;
4. *Meta Ethics*, etika yang terkait perihal yang dimaksud dengan benar dan baik itu sendiri.

Tujuan utama dari sebuah kehidupan beretika yakni kehidupan yang baik (*the good life*), tidak selalu terkait kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah melakukan kesalahan.

---

<sup>85</sup> *Supra* catatan kaki nomor 34. hal. 8

<sup>86</sup> Jimly Assididqie, *Menggagas Peradilan Etika di Indonesia*, dalam *Op.Cit.* hal. 29

## 2. Kode Etik Profesi

Kode etik profesi terdiri dari 3 suku kata yang disatukan, secara harfiah kode diartikan *n* 1. Tanda (kata-kata yang disepakati untuk maksud tertentu (untuk menjamin kerahasiaan berita, pemerintah dan sebagainya); 2. Kumpulan peraturan yang bersistem; 3. Kumpulan prinsip yang bersistem.<sup>87</sup> Etik atau etika merupakan ilmu tentang yang baik dan buruk. Serta Profesi diartikan bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu.<sup>88</sup> Sehingga Kode Etik Profesi dapat diuraikan yakni kumpulan prinsip atau peraturan berkaitan baik atau buruknya suatu bidang pekerjaan tertentu yang memiliki keahlian pendidikan.

Menurut Bertens<sup>89</sup> kode etik profesi merupakan norma yang ditetapkan serta diterima oleh kelompok profesi tertentu, yang memberi arah serta pedoman kepada anggotanya untuk berbuat atau bertindak untuk menjamin mutu moral profesinya di masyarakat. Pada perkembangannya, setiap profesi memiliki kode etik masing-masing dan ditegakkan sesuai dengan metode atau cara yang ditentukan oleh profesi tersebut.

Kode etik profesi sangatlah urgen untuk menjunjung tinggi kehormatan dan martabat suatu profesi, serta dewasa ini kode etik profesi telah

---

<sup>87</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.* hal. 578

<sup>88</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.* hal. 897

<sup>89</sup> Sutrisno & Wiwin Yulianingsih, *Etika Profesi Hukum*, CV. Andi Offset:Yogyakarta, 2016. hal. 55

diformulasikan ke dalam suatu peraturan tertulis untuk memberikan sarana kontrol sosial, sebagai penegahan campur tangan pihak lain, serta pencegahan kesalahpahaman dan konflik.<sup>90</sup>

### **3. Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

Sama halnya dengan keprofesian lain, penyelenggara Pemilu memiliki kode etik tersendiri yang diatur melalui DKPP, dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa:

- (1) DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN, serta anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS;
- (4) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan DKPP paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak anggota DKPP mengucapkan sumpah/janji.

Hal itu merupakan kewenangan secara atribusi yang dimiliki oleh DKPP dalam menyusun dan menetapkan kode etik Penyelenggara Pemilu yang ditetapkan melalui peraturan DKPP.

Melalui Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Pada Pasal 1 angka 4 PerDKPP No. 2 Tahun 2017, dinyatakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau

---

<sup>90</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Op.Cit.* hal. 26

larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Kemudian, adapun yang menjadi pedoman penyelenggara Pemilu sebagaimana regulasi tersebut terdiri atas 2 (dua) poin penting dalam perilaku penyelenggara Pemilu yakni Menjaga Integritas dan Profesionalitas.

Untuk integritas penyelenggara Pemilu<sup>91</sup> berpedoman pada beberapa prinsip yang diantaranya:

1. Jujur, yang dimaknai dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara Pemilu didasari niat untuk semata-mata terselenggaranya Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku tanpa adanya kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
2. Mandiri, yang dimaknai dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu bebas atau menolak campur tangan dan pengaruh siapapun yang mempunyai kepentingan atas perbuatan, tindakan, keputusan, dan/atau putusan yang diambil;
3. Adil, yang dimaknai dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu menempatkan segala sesuatu sesuai hak dan kewajiban;
4. Akuntabel, yang dimaknai dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, wewenang dan

---

<sup>91</sup> Dapat dilihat pada Pasal 6 ayat 2 PerDKPP No. 2 Tahun 2017,

kewajiban dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk profesionalitas penyelenggara Pemilu<sup>92</sup> terdapat pula beberapa prinsip yang menjadi dasar pedomannya, yakni :

1. Berkepastian hukum, yang dimaknai dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Aksesibilitas, yang dimaknai kemudahan yang disediakan Penyelenggara Pemilu bagi penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan;
3. Tertib maknanya dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, keteraturan, keserasian, dan keseimbangan;
4. Terbuka maknanya dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat sesuai kaedah keterbukaan informasi publik;

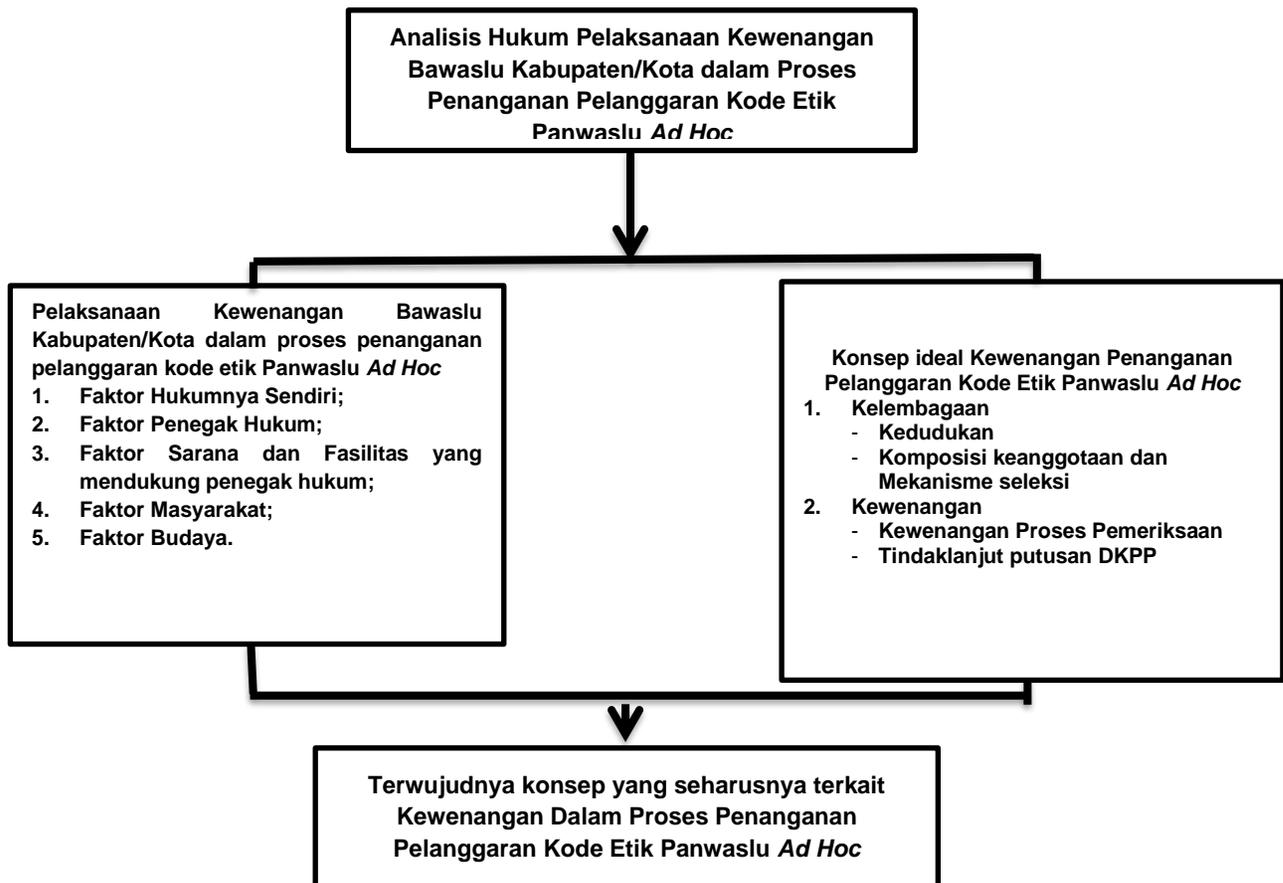
---

<sup>92</sup> Dapat dilihat pada Pasal 6 ayat (3) PerDKPP No. 2 Tahun 2017

5. Proporsional maknanya dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum untuk mewujudkan keadilan;
6. Profesional maknanya dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memahami tugas, wewenang dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, keterampilan, dan wawasan luas;
7. Efektif bermakna dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan sesuai rencana tahapan dengan tepat waktu;
8. Efisien bermakna dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu memanfaatkan sumberdaya, sarana, dan prasarana dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai prosedur dan tepat sasaran;
9. Kepentingan umum bermakna dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

## I. Kerangka Pikir

Penelitian analisis hukum kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran kode etik Panwaslu *Ad Hoc* akan membahas terkait 2 permasalahan yakni terkait pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses penanganan pelanggaran kode etik Panwaslu *Ad Hoc*, serta mengkaji konsep yang seharusnya terkait kewenangan dalam proses penangan pelanggaran kode etik Panwaslu *Ad Hoc* agar terwujud konsep yang seharusnya terkait kewenangan dalam Proses penanganan pelanggaran kode etik Panwaslu *Ad Hoc*, yang kerangka pikirnya diuraikan sebagai berikut :



## **J. Definisi Operasional**

Pada penulisan tesis tersebut, yang mengangkat judul terkait Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum *Ad Hoc* dengan memberikan batasan-batasan definisi operasional sebagai berikut:

1. Analisis adalah : Penyelidikan suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui apa sebab-sebabnya, bagaimana duduk perkaranya;
2. Kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik;
3. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, 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;

4. Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
5. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang selanjutnya disebut Panwaslu Kecamatan adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kecamatan atau nama lain;