

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi lembaga negara tidak dapat dipisahkan dari keberadaan suatu negara yang berdaulat, yang merupakan alat kelengkapan dalam suatu negara.¹ Dalam mengklasifikasikan lembaga negara, Sri Soemantri mengklasifikasikan dua sistem ketatanegaraan yakni sistem ketatanegaraan dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit adalah lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan dalam arti luas adalah meliputi seluruh lembaga negara baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun yang tidak ada didalam Undang-Undang Dasar 1945.² Lembaga-lembaga pembantu ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen, sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak dari kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan maupun pemberhentian pimpinannya. Independensi organ-organ tersebut sangat penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.³

Pada umumnya, *state auxiliary organ* memiliki sifat semi pemerintahan, yang diberikan fungsi tunggal, atau fungsi campuran yang salah satunya disatu pihak sebagai pengatur, administratif, dan dilain sisi

¹ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 195.

² Ahmad Basarah, “Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,” (Jurnal MMH Jilid 43 No. 1 2014), h. 3

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 129

juga menghukum.⁴ Kehadiran lembaga-lembaga tersebut di Indonesia dewasa ini, betapapun juga perlu diatur kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia modern dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang.⁵

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum yang dimana sistem politiknya adalah sistem demokrasi. Sejak awal kemerdekaan para tokoh-tokoh bangsa terdahulu sudah memiliki kehendak politiknya agar NKRI menganut prinsip demokrasi dengan dicantumkannya didalam UUD 1945 sebagai dasar negara ini. Jelas isi UUD 1945 dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 bahwa sesungguhnya “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Demokrasi yaitu *government of the people, by the people and for the people*.⁶ Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.⁷ Kedaulatan rakyat dijalankan melalui sistem perwakilan (*representatif democracy*) dan juga bisa dengan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Saluran utama untuk melaksanakan kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum.⁸ Sehingga mekanisme penyerahan kedaulatan rakyat di Indonesia adalah dengan proses pemilihan umum. Dalam sila empat

⁴ Jimly Asshiddiqie, Pengadilan Khusus Dalam Tim Penyusun Komisi Yudisial. 2013. *Putih Hitam Pengadilan Khusus* (Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2013) hlm. 17-18.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*.....h. 190.

⁶ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), h. 45.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 58.

⁸ Khairul fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, volume 7, No. 3, (2010), h.121.

Pancasila juga jelas tercantum prinsip demokrasi yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Ramlan Surbakti menyatakan bahwa pemilu tidak bisa dipisahkan dari konsep demokrasi. Melalui pemilu, prinsip-prinsip utama demokrasi seperti kedaulatan rakyat, persamaan didepan hukum, penghargaan terhadap hak asasi manusia, penghargaan terhadap perbedaan dan keberagaman, toleransi, dapat disalurkan.⁹

Secara operasional, pemilihan umum merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan hak suaranya guna memilih wakil rakyat, sekaligus menjadi bukti adanya upaya dalam mewujudkan negara yang demokrasi. Pemilihan umum dapat diartikan sebagai suatu lembaga sekaligus praktik politik yang dapat memungkinkan terbentuknya suatu pemerintahan perwakilan (*representative goverment*). Pada dasarnya, pemilihan umum bertujuan sebagai, pertama, mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan. Kedua, pemilihan umum bertujuan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih. Ketiga, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasikan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.¹⁰

Secara umum struktur kelembagaan penyelenggara Pemilu memiliki beberapa varian dalam berbagai negara, setidaknya terdapat tiga model yakni model independen, model pemerintahan, dan model

⁹ Boy Anugerah, “Menakar demokrasi dulu dan kini”, <https://kumparan.com/bintang-utara>, diakses pada kamis, 1 juli 2021

¹⁰ M. Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UIN SMH Banten 2015), h. 106.

kombinasi.¹¹ Kelembagaan KPU berdasarkan ajaran organ negara merupakan *auxiliary state organ* atau lembaga negara bantu, yang mana berperan sebagai pelengkap organ negara utama. Implikasinya seolah menjadi lembaga inferior yang kedudukannya di bawah *main state organ*. *State auxiliary organ* adalah lembaga negara yang kewenangannya bukan diberi oleh Undang-Undang Dasar melainkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya.¹²

Komisi Pemilihan Umum yang disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, dalam melaksanakan Pemilu. Dalam proses pelaksanaan tugas dan kewenangannya, KPU bebas intervensi atau pengaruh dari pihak manapun demi terselenggaranya tujuan dan fungsi Pemilu itu sendiri. Oleh karenanya, KPU tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak manapun baik dari pihak yang berwenang ataupun dari partai politik. Sebagaimana bunyi pasal 7 ayat 3, dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pihak manapun, berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.¹³ Karena dalam penyelenggaraan pemilu harus bersifat netral tidak boleh memihak kepada pihak manapun. Komisi pemilihan umum tidak boleh dikendalikan oleh partai politik maupun pejabat negara yang mencerminkan kepentingan peserta pemilu. Dalam peserta pemilu ada delapan pihak yang langsung atau tidak langsung berkepentingan dalam keputusan-keputusan KPU yaitu calon DPR, DPD, calon Presiden dan wakil Presiden, calon Gubernur dan wakil Gubernur

¹¹ Alan Wall, Andrew Ellis dkk, *Desain Penyelenggaraan Pemilu*, (Internasional IDEA 2016), h. 27.

¹² Tim Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Antar Lembaga Negara, 2005. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional), h. 19

¹³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

dan calon Bupati atau Walikota. Maka dalam penyelenggaraannya KPU harus bersifat nasional, tetap, independen dan mandiri.

KPU sebagai *state auxiliary organ* tidak hanya menjamin kontestasi politik berlangsung secara fair, namun harus bisa meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pemilu. Jika kemandirian KPU dipertanyakan oleh masyarakat, akan berdampak pada menurunnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu dan legitimasi rezim akan dipertanyakan.

Untuk berjalannya pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, dengan pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia, maka diberlakukanlah undang-undang yang mengatur mekanisme pemilu demi terselenggaranya tujuan pemilu itu yaitu memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang ditandai dengan tingkat partisipasi masyarakatnya tinggi dalam pelaksanaan pemilu.¹⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan lembaga penyelenggara pemilu ditegaskan dalam pasal 22E UUD 1945 walaupun secara eksplisit tidak disebutkan apa nama lembaganya hanya menentukan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu lembaga komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Walaupun demikian dalam kata “diselenggarakan” sudah terkandung kewenangan bahwa KPU yang diberi nama oleh undang-undang adalah lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menyelenggarakan pemilu. Kedudukannya sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, mau tidak mau menjadi sangat penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi konstitusional

¹⁴ Muhammad, *Ini Ciri Pemilu Yang Demokratis*, Diakses dari laman DKPP (<https://dkpp.go.id/>) diakses pada hari senin, 28 juni 2021.

dalam UUD 1945. Inilah merupakan contoh lembaga negara yang penting secara konstitusional. Jika lembaga penyelenggara pemilu ini tidak bersifat nasional, tetap, dan mandiri, maka lembaga tersebut bukanlah lembaga sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.¹⁵

KPU merupakan organ negara baru yang berdiri atas dasar amandemen ke tiga Undang-Undang Dasar 1945 sebagai tuntutan demokrasi sebagai lembaga khusus penyelenggara Pemilu. Jika ditinjau dari prinsip-prinsip Internasional penyelenggara Pemilu The International IDEA ada 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu yaitu *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism, dan servive mindedness*.¹⁶

Oleh karena itu independensi dari lembaga penyelenggara Pemilu adalah suatu keharusan yang mutlak demi tercapainya Pemilu yang demokratis. Atas dasar itu Pemilu yang demokratis adalah Pemilu yang memenuhi asas-asas langsung, bebas, rahasia, umum, jujur dan adil. Sebagian besar lembaga yang dibentuk pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah yang berfungsi sebagai lembaga negara bantu, bukan lembaga negara utama. Lembaga tersebut disebut *state auxiliary* organ yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti lembaga negara penunjang. Terkait istilah yang dipakai para pakar hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini, ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara independen, dan lembaga negara mandiri.

¹⁵ Jimmly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: SekJen dan Kepaniteraan MK RI, 2006), h. 234.

¹⁶ Manik Sukoco, "Menjaga Independensi KPU," <https://kumparan.com/manik-sukoco/menjaga-ind/full>. diakses pada jumat, 2 juli 2021.

Mahkamah konstitusi menjelaskan bahwa terbentuknya lembaga-lembaga negara baru adalah suatu konsekuensi yang logis dalam suatu negara demokrasi modern. Pembentukan lembaga-lembaga negara baru adalah disebabkan dari tekanan di Indonesia dalam hal reformasi hukum, politik, dan sistem kemasyarakatan. Secara eksternal berupa fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.¹⁷ Kehadiran lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia muncul pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan uraian diatas tersebut, maka penulis berkeinginan meneliti lebih lanjut dengan maksud agar mendapat lebih mendalam pemahaman ilmu dalam bentuk penulisan Skripsi dengan judul "Eksistensi *State Auxiliary Organs* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia sesudah Reformasi (Studi Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum)."

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan tersebut, penulis dapat menyusun rumusan masalah yang nantinya dikaji secara mendalam dalam bab pembahasan. Adapun rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana kewenangan KPU sebagai *state auxiliary organs* sesudah reformasi?
2. Bagaimana hubungan kelembagaan KPU sebagai *state auxiliary organs* dengan lembaga negara pemilu lainnya?

¹⁷ Refli Harun, dkk, 2010, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2010), h. 60-61.

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memiliki tujuan penelitian diantaranya :

1. Untuk mengetahui Bagaimana kewenangan KPU sebagai *state auxiliary organs* sesudah reformasi.
2. Untuk menganalisis hubungan kelembagaan KPU dengan lembaga negara pemilu lainnya.

D. Manfaat Penelitian

Bertitik tolak pada rumusan masalah diatas yang penulis telah kemukakan, maka ada beberapa manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat teoritis
 1. Memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu dibidang hukum ketatanegaraan dan bidang ilmu umum lainnya.
 2. Memperluas referensi dan literatur hukum tata negara tentang kewenangan KPU sebagai *state auxiliary organs* sesudah reformasi.
 3. Hasil penelitian ini menjadi bahan perbandingan dan acuan kepada penelitian-penelitian selanjutnya.
- b. Manfaat praktis
 1. Menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan langsung dengan penelitian ini.
 2. Sebagai bahan rujukan bagi pihak-pihak yang memerlukan bahan kajian.
 3. Untuk mendapat jawaban atas masalah yang diteliti.

E. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Peneliti terdahulu adalah upaya peneliti sebagai sumber dalam mencari perbandingan dan selanjutnya mencari inspirasi baru berupa teori-teori dan juga mencari data pendukung yang mungkin diperlukan oleh penulis.

Adapun pada bagian ini penulis mencantumkan beberapa penelitian terdahulu baik penelitian yang sudah terpublis dan juga yang tidak terpublis. Penulis melakukan penelusuran kepada beberapa penelitian yang terdahulu yang memiliki beberapa kesamaan. Penelitian tersebut diantaranya adalah:

1. Skripsi Najiulloh, (NIM: 04410320) yang sudah menyelesaikan tugas akhir pada tahun 2009 pada fakultas hukum di Universitas Islam Indonesia, dengan Judul “Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara Bantu).”
2. Skripsi oleh Achmad Sayuti, (NIM: 141807) yang sudah menyelesaikan tugas akhir pada tahun 2018 pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Saifuddin Jambi, dengan judul “Netralitas Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Penyelenggaraan Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.”
3. Skripsi oleh Irwan Yondi, NIM:1210111018 yang sudah menyelesaikan tugas akhir pada tahun 2017 pada fakultas hukum Universitas Andalas Padang, dengan judul “Kedudukan Dan Eksistensi Komisi Penyiaran Indonesia Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.”

No.	Nama Penulis/Judul/Perguruan Tinggi/Tahun	Substansi penelitian terdahulu	Perbandingan dengan penulis
1.	Najiulloh/Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (analisis kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara bantu)/Universitas Islam Indonesia/2009	Pembahasan dalam skripsi ini adalah bagaimana kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara bantu terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain sistem pemerintahan, lembaga negara, lembaga negara bantu, lembaga komisi pemberantasan korupsi.	Penulis menjelaskan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaran Indonesia
2.	Achmad sayuti/Netralitas Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Penyelenggaraan Pemilu Menurut Undang-Undang No 7 Tahun 2017/ Universitas Islam Negeri Sultan Thaha Jambi/2018	Pembahasan dalam skripsi oleh penulis adalah prinsip-prinsip netralitas KPU dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, faktor-faktor yang menyebabkan tidak netralnya KPU.	Penelitian ini menjelaskan tentang ketidakberpihakan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu

		Dalam kajian teorinya penulis menggunakan beberapa kerangka pemikiran yaitu pengertian netralitas, pengertian KPU, pengertian penyelenggara	
3.	Irwan Yondi/ Kedudukan Komisi Penyiaran Indonesia Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketata Negara Republik Indonesia/ Universitas Andalas Padang/2017	Pembahasan oleh penulis ini adalah sama-sama mengenai dengan lembaga negara independen dalam sistem ketata negaraan Republik Indonesia	Perbedaan dengan penelitian ini adalah peneliti tersebut mengkaji lembaga negara independen dengan studi kelembagaan KPI.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam teori penulisan ini digunakan untuk memperoleh gambaran atas batasan-batasan masalah tentang teori –teori dari permasalahan yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan.

1. Pemisahan kekuasaan negara

Teori tentang pemisahan kekuasaan negara pertama kalinya dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755). John locke membagi kekuasaan negara atas tiga kekuasaan:

- a. Kekuasaan eksekutif (termasuk kekuasaan mengadili)
- b. Kekuasaan legislatif
- c. Kekuasaan federatif

Sedangkan menurut Montesquieu kekuasaan negara dibagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif (*rule making function*), kekuasaan eksekutif (*rule application function*), kekuasaan yudikatif kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).¹⁸ Dengan teori Montesquieu ini kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan, yang disebut dengan ajaran “*trias politica*”, setiap kekuasaan tersebut terpisah satu sama lainnya. Teori *trias politica* dikenal dengan sebutan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Tujuan dari teori ini merupakan untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut kepada satu tangan, sehingga menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Pergeseran konsep pemisahan kekuasaan yang pada awalnya dirumuskan untuk menghindari tirani, ternyata saat ini mulai memunculkan pergeserannya dengan beberapa alasan yang justru dilandasi oleh kekhawatiran akan terjadi sebuah penyelewengan dari kekuasaan yang benar-benar terpisah (*isolated*).¹⁹ Dari teori *separation of powers* bergeser menjadi teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Dalam teori pembagian kekuasaan, kekuasaan tetap terpisah satu sama lain, namun dibarengi dengan mekanisme konsep saling mengawasi secara berkeseimbangan antara satu kekuasaan dengan yang lainnya. Konsep ini disebut *check and balances*, kekuasaan yang satu dengan yang lainnya menjalin

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, (Jakarta: KONpress, 2006), h. 14-17.

¹⁹ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok -Pokok Hukum Ketatanegaraan*, (Serang: Pusat Penelitian Dan Penerbitan Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN SMH Banten, 2014), h. 80.

kerjasama sesuai fungsi dan tugas masing-masing pemegang kekuasaan tersebut. Dalam ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan dan karakteristik yang berbeda apalagi jika dilihat hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hubungan dan kewenangan tiga lembaga tersebut juga selalu berubah, namun dalam amandemen satu sampai empat Indonesia menerapkan tipe *separation of power* dan *division of power*.

2. Lembaga negara

Pengertian lembaga negara banyak memiliki perbedaan terminologis. Pada kepustakaan Inggris menggunakan *political institution* dan dalam terminologi Belanda disebut dengan *state organen*. Apabila merujuk kepada terminologi lembaga negara sebagai institusi politik maka dapat diartikan bahwa lembaga-lembaga negara diduduki oleh orang-orang yang dipilih berdasarkan jabatan politik.²⁰ Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lembaga negara ada yang berdasarkan kekuasaannya langsung diberi oleh Undang-Undang Dasar dan ada lembaga negara yang kekuasaannya diperoleh dari Undang-Undang, dan ada juga yang dibentuk Keputusan Presiden.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi adalah seperti Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaga negara pada tingkatan kedua lembaga negara yang pembentukannya

²⁰ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum*..... h. 138.

berdasarkan undang-undang. Proses pembentukan lembaga negara ini melibatkan peran dari Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Lembaga negara pada tingkatan ketiga adalah lembaga yang pembentukannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden. Artinya pembentukannya, perubahan atau pembubarannya tergantung pada kebijakan presiden. Pada tingkatan yang lebih rendah adalah lembaga yang dibentuk atas Peraturan Menteri.

3. Komisi Pemilihan Umum

Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga negara lainnya seperti Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, dan Bank Sentral. Jika dilihat dari fungsinya dikategorikan sebagai sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan organ yang merupakan pendukung atau penunjang.²¹ Komisi pemilihan umum jika ditinjau dari fungsi dan tugasnya dalam konteks cabang-cabang kekuasaan negara masuk dalam kategori menjalankan kekuasaan eksekutif, yakni untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Oleh karenanya fungsional Komisi Pemilihan Umum termasuk organ penunjang. Dengan demikian sesungguhnya organ utamanya dari penyelenggaraan pemilu di Indonesia adalah Presiden, yang lebih lanjut oleh Undang-Undang Dasar 1945 diatribusikan kepada Komisi Pemilihan Umum. Berdasarkan pasal 22 E Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, keberadaan dari lembaga tersebut sangat penting dan dijamin dan

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....* h. 113.

dilindungi keberadaannya oleh konstitusi. Dan inilah salah satu contoh lembaga negara yang penting secara konstitusional.

Dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 pasal 1 disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Dapat disimpulkan bahwa Komisi Pemilihan Umum adalah sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian akan sangat mempengaruhi perolehan data-data dalam penelitian yang bersangkutan untuk selanjutnya dapat diolah dan dikembangkan secara optimal sesuai dengan metode penelitian ilmiah agar tercapai tujuan penelitian yang dirumuskan. Adapun rincian metode penilitan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik kesimpulan hubungannya dengan masalah yang diteliti.²²

Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan, dan

²² Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 15

konflik norma. Lebih jauh ini berarti penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normatif yang *sui generis*. Oleh karena itu, landasan teoretis yang digunakan adalah landasan teoretis yang terdapat dalam tataran teori hukum normatif, sementara penelitian hukum empiris menggunakan landasan teoretis yang terdapat dalam teori hukum empiris atau teori-teori yang terdapat dalam sosiologi hukum.²³

2. Pendekatan penelitian

Pendekatan penelitian normatif akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan berikut.²⁴

- 1) Pendekatan Perundang-undangan
- 2) Pendekatan Konsep
- 3) Pendekatan Analitis
- 4) Pendekatan Perbandingan
- 5) Pendekatan Historis
- 6) Pendekatan Filsafat

3. Sumber hukum penelitian

Sumber hukum yang dikaji dalam tulisan ini menggunakan berbagai cara dengan cara mengumpulkan sumber-sumber yang berkenaan dengan tujuan penulisan ini dengan menggunakan bahan

²³ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), h. 12.

²⁴ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2006), h.300

hukum primer, bahan hukum sekunder dan sumber non-hukum dalam pemecahan masalah. Sumber hukum tersebut adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Sumber hukum ini berisikan semua aturan tertulis yang dibuat oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen, peraturan yang dibuat oleh eksekutif, dan putusan agen-agen administrasi.²⁵ Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber hukum primer antara lain yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

c. Bahan Non-Hukum

Bahan non hukum adalah bahan diluar dari hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dianggap perlu. Atau sebagai bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia. Dapat juga berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, laporan-laporan

²⁵ I made Pasek Diantha, *Metedologi Penelitian*..... h. 142.

penelitian non-hukum, dan jurnal-jurnal non-hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.²⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah data-data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal-jurnal, peraturan perundang-undangan, skripsi, thesis, disertasi. Dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian, serta pengumpulan data melalui internet. Data-data tersebut digunakan dalam memecahkan permasalahan eksistensi KPU sebagai *state auxiliary organ* dalam ketatanegaraan Indonesia.

5. Teknik Analisa Data

Penelitian hukum ini berusaha untuk memahami gejala yang diteliti untuk kemudian mendeskripsikan data-data yang diperoleh selama dalam penelitian. Analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah melalui metode penalaran deduktif, yaitu hal-hal yang dirumuskan secara umum diterapkan pada keadaan khusus. Dalam penelitian ini penulis mengkritisi teori-teori ilmu hukum yang bersifat umum untuk kemudian menarik kesimpulan yang sesuai dengan faktual yang diteliti, yaitu mengenai eksistensi *state auxiliary organ* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia studi lembaga Komisi Pemilihan Umum.

²⁶ Peter Mahmud Marjuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), h. 163.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disajikan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum sebagai karya ilmiah yang disesuaikan dengan petunjuk pedoman penulisan skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Banten yang tersusun kedalam lima bab sebagai berikut:

- BAB I: BAB I PENDAHULUAN**
Meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II: KELEMBAGAAN KOMISI PEMILIHAN UMUM**
Dalam bab ini kajian yang dibahas meliputi kelembagaan KPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sejarah lembaga pemilu di Indonesia.
- BAB III: LEMBAGA NEGARA DAN *STATE AUXILIARY ORGANS* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.**
Dalam bab ini penulis akan membahas konsep pemisahan kekuasaan, lembaga negara, kehadiran *state auxiliary organs* negara Indonesia pasca reformasi.
- BAB IV: EKSISTENSI KPU SEBAGAI *STATE AUXILIARY ORGANS* PASCA REFORMASI.**
Dalam bab ini penulis akan membahas komisi pemilihan umum sebagai *state auxiliary organs* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi meliputi fungsi dan wewenang Komisi

Pemilihan Umum. Dan hubungan KPU dengan lembaga negara pemilu lainnya.

BAB V: Dalam bab ini penulis akan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, serta memberikan saran-saran yang harus diberikan.