

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, hal ini bisa dilihat dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Artinya setiap tindakan atau perbuatan warga negara Indonesia mempunyai dasar hukum yang jelas atau mempunyai legalitas baik secara tertulis maupun tidak tertulis.¹

Demokrasi merupakan salah satu aspek penting dalam politik suatu negara, juga dianut oleh negara Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya. Salah satu wujud dari demokrasi tersebut adanya pemilihan umum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 yang selanjutnya dicabut menjadi Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi “Pemilihan umum selanjutnya disebut pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945”.

Pemilu merupakan mekanisme utama yang terdapat dalam tahapan penyelengaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilihan Umum dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem dan penyelenggaraan

¹ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 1

pemilihan umum selalu menjadi perhatian utama terhadap pemerintahan, sehingga pedoman dari, oleh, dan untuk rakyat diharapkan benar-benar dapat diwujudkan melalui penataan sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu.²

Pelaksanaan pemilu di Aceh memiliki karakteristik berbeda dengan daerah lainnya, karena Aceh merupakan daerah yang diberikan status otonomi khusus (*Desentralisasi Asimetris*), sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.³ Salah satu perbedaan utama dalam konteks pemilu di Aceh adalah keberadaan dua lembaga yang berperan dalam mengawasi jalannya proses pemilihan umum, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih). Bawaslu merupakan lembaga pengawas pemilu nasional yang bertanggung jawab atas pengawasan seluruh proses pemilu di Indonesia. Di sisi lain, Panwaslih Aceh merupakan lembaga pengawas pilkada yang diatur secara khusus oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), dalam Pasal 61 dan Pasal 62. Keberadaan dua lembaga ini di Aceh, yang sama-sama memiliki fungsi pengawasan pemilu, menimbulkan dualisme dalam pengawasan pemilu, khususnya dalam konteks Pemilu 2024.

Dualisme pengawasan pemilu ini menimbulkan berbagai persoalan, mulai dari tumpang tindih wewenang, ketidakjelasan koordinasi, hingga potensi konflik kelembagaan. Pengaturan yang berbeda antara Bawaslu yang diatur oleh undang-undang nasional dan Panwaslih yang diatur oleh UUPA menciptakan kerancuan

² Gaffar Janedjri, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 1

³ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2006 Nomor 62)

dalam pembagian tugas, sehingga dapat menghambat efektivitas pengawasan pemilu di Aceh.

Disamping itu, keberadaan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh sebagai penyelenggara pemilu juga menjadi aspek penting dalam memahami dinamika pemilu di Aceh, karena kelembagaan penyelenggara pemilu di daerah lain disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meskipun KIP Aceh tidak mengalami dualisme dalam perannya sebagai penyelenggara pemilu, namun sebagai lembaga yang memiliki otonomi khusus, KIP Aceh memiliki peran dalam memastikan pelaksanaan pemilu sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh dan aturan-aturan khusus yang berlaku di Aceh.

Bila merujuk UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada), tepatnya dalam Pasal 1 angka 16, dinyatakan Bawaslu adalah satu-satunya lembaga yang mengawasi jalannya pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Lebih jauh, dalam ketentuan Pasal 199 UU Pilkada juga dinyatakan bahwa Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi penyelenggaraan Pemilihan di Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang tersendiri. Sejalan dengan UU Pilkada, Pasal 557 Ayat (2) UU Pemilu mewajibkan Panwaslih Aceh untuk ditempatkan secara hierarkis di bawah Bawaslu. Pada saat yang sama, Pasal 57 dan Pasal 60 UU Pemerintahan Aceh yang memuat ketentuan terkait Panwaslih juga dinyatakan dicabut berdasarkan Pasal 571 UU Pemilu. Dengan demikian, UU

Pemilu dan UU Pilkada telah mendorong ke arah menyatukan kelembagaan lembaga pengawas pemilu di Aceh.

Hanya saja, norma Pasal 571 dan Pasal 557 UU Pemilu dipersoalkan melalui proses pengujian UU secara materil karena dibentuk tidak sesuai dengan mekanisme perubahan UU Pemerintahan Aceh.⁴ Melalui Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017 dan Putusan Nomor 66/PUU-XV/2017, MK menyatakan Pasal 557 Ayat (2) dan Pasal 571 huruf d UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, secara normatif, hingga saat ini masih terdapat dua lembaga pengawas pemilu dan pilkada di Aceh, yaitu pengawas pemilu yang seharusnya dibentuk sesuai UU Pemilu dan Panwaslih yang dibentuk berdasarkan UU Pemerintahan Aceh dan UU Pilkada. Setelah terbitnya dua Putusan MK dimaksud, Pemerintahan Aceh menerbitkan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Perubahan Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh (Qanun Pemilu Aceh) yang pada pokoknya mengatur penyatuan lembaga pengawas pemilu dan pilkada. Lembaga tersebut adalah Panwaslih. Dalam Qanun tersebut diatur, Panwaslih Aceh bertugas mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Aceh.

Sesuai dengan uraian latar belakang di atas, maka selanjutnya penulis akan melakukan penelitian tentang **“Kedudukan dan Dualisme Pengawas Pemilihan Umum di Aceh Tahun 2024”**.

⁴ Khairul Fahmi dkk, Penyelesaian Dualisme Kelembagaan Lembaga Pengawas Pemilihan Umum di Provinsi Aceh, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 21, Issue 1, 2024, hlm. 4

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Bawaslu dan Panwaslih dalam sistem pengawasan pemilu di Aceh tahun 2024?
2. Apa implikasi dari dualisme pengawas pemilu terhadap prinsip demokrasi di Aceh?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kedudukan Bawaslu dan Panwaslih dalam sistem pengawasan pemilu di Aceh tahun 2024.
2. Untuk menganalisis implikasi dari dualisme pengawas pemilu terhadap prinsip demokrasi di Aceh.

Kegunaan penelitian ini dapat dipandang dari sisi praktis operasional dan sisi teoritisnya. Dari segi praktis operasional, penelitian ini diharapkan:

1. Menjadi sumbangan pikiran bagi para pembuat kebijakan agar terciptanya sistem hukum yang sesuai dengan Undang-Undang.
2. Menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi penyelenggara pemilu di Aceh

Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Menjadi sumbangan pikiran dalam mengkaji dan mengembangkan ilmu pengetahuan hukum terutama dalam bidang Hukum Tata Negara.

2. Sebagai bahan informasi bagi para akademisi maupun sebagai bahan perbandingan bagi penelitian lanjutan.
3. Memperkaya khasanah kepustakaan.

D. Keaslian Penelitian

Demi mendukung perumusan permasalahan serta memperkuat landasan teoritis dan konseptual dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelusuran secara sistematis terhadap berbagai literatur dan hasil-hasil penelitian terdahulu (*prior research*) yang memiliki relevansi dengan fokus kajian saat ini. Penelusuran tersebut merupakan bagian integral dari proses ilmiah yang bertujuan membangun pemahaman menyeluruh mengenai konteks permasalahan yang diteliti. Peneliti juga berupaya menegaskan posisi penelitian ini dalam khazanah keilmuan yang telah ada.

Prinsip orisinalitas dalam tradisi dan etika akademik merupakan fondasi yang tidak dapat diganggu gugat. Tindakan plagiarisme, baik berupa penyalinan langsung maupun pengambilan ide secara utuh tanpa mencantumkan atribusi yang layak, dikategorikan sebagai pelanggaran serius terhadap kode etik penelitian ilmiah. Peneliti secara sadar dan bertanggung jawab menolak segala bentuk plagiarisme serta berkomitmen penuh terhadap penerapan asas kejujuran ilmiah dalam setiap tahapan pelaksanaan penelitian.

Eksplorasi terhadap penelitian terdahulu dilakukan bukan semata untuk memenuhi prosedur akademik, melainkan sebagai bentuk penghormatan terhadap karya-karya ilmiah yang telah memberikan kontribusi sebelumnya. Proses ini juga dimaksudkan untuk menunjukkan secara eksplisit kontribusi dan posisi penelitian

yang sedang dilakukan. Kajian kritis terhadap berbagai temuan sebelumnya memungkinkan peneliti memetakan kesenjangan (research gap) yang belum terjawab secara menyeluruh, sehingga mempertegas urgensi dan kebaruan dari penelitian ini.

Hasil dari kajian tersebut menunjukkan adanya irisan tema dan keterkaitan substansi dalam beberapa penelitian terdahulu. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan dalam hal fokus kajian, pendekatan analisis, ruang lingkup permasalahan, konteks waktu, serta dimensi yuridis yang dikedepankan. Fokus utama penelitian ini terletak pada isu pengawasan pemilihan umum di Aceh yang memiliki karakteristik kekhususan dalam kerangka negara hukum Indonesia. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi orisinal dan kontekstual terhadap pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya dalam hal penyempurnaan sistem pengawasan pemilu di daerah dengan otonomi khusus seperti Aceh.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh peneliti terdapat penelitian yang terkait dengan ‘Kedudukan dan Dualisme Pengawas Pemilihan Umum di Aceh Tahun 2024’ berikut diantaranya termasuk persamaan dan perbedaannya:

- a. Penelitian atas nama Zahlul Pasha Karim yang berjudul “Sengkarut Lembaga Pemilu di Antara Tiga Aturan: Studi terhadap KIP Aceh”,⁵ hasil penelitian menyebutkan bahwa adanya perbedaan pengaturan mengenai

⁵ Zahlul Pasha Karim, “*Sengkarut Lembaga Pemilu di Antara Tiga Aturan: Studi terhadap KIP Aceh*”, Dosen Hukum Tata Negara, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2019

kelembagaan KIP Aceh dalam tiga aturan yaitu UUPA, UU Pemilu, dan Qanun 6/2016 *jo* Qanun 6/2018.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada fokus terhadap konflik regulasi yang mengatur lembaga lokal (KIP atau Panwaslih) dengan lembaga nasional (KPU/Bawaslu). Keduanya juga menunjukkan bahwa pengaturan melalui Qanun sering kali tidak sejalan dengan undang-undang nasional, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum. Perbedaannya, penelitian Zahlul Pasha fokus pada KIP Aceh sebagai pelaksana teknis pemilu, sementara penelitian penulis fokus pada Panwaslih dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas.

- b. Penelitian atas nama Khairul Fahmi, Dkk, yang berjudul “Penyelesaian Dualisme Kelembagaan Lembaga Pengawas Pemilihan Umum di Provinsi Aceh”,⁶ hasil penelitiannya menunjukkan bahwa akar persoalan dualisme lembaga pengawas pemilu dan pilkada di Aceh disebabkan tidak sinkronnya pengaturan UU Pemilu dan UU Pilkada dengan UU Pemerintahan Aceh.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah keduanya sepakat bahwa akar permasalahan berasal dari ketidaksinkronan regulasi antara UU Pemilu, UU Pilkada, dan UU Pemerintahan Aceh. Adapun perbedaannya, penelitian Khairul Fahmi dkk lebih menekankan pada aspek solusi dan penyelesaian hukum, sedangkan penelitian penulis lebih menyoroti kedudukan hukum dan ketegangan

⁶ Khairul Fahmi, Dkk, *Penyelesaian Dualisme Kelembagaan Lembaga Pengawas Pemilihan Umum di Provinsi Aceh*, Jurnal Konstitusi, Volume 21 Issue 1, 2024

konseptual antara dua lembaga dengan pendekatan berbasis teori hukum, seperti teori kewenangan, teori negara hukum, dan teori lembaga negara.

- c. Penelitian atas nama Sudianto yang berjudul “Disharmonisasi Landasan Hukum dalam Pembentukan Lembaga Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah di Provinsi Aceh”,⁷ hasil analisis dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa Panwaslih Aceh Kabupaten/Kota dibentuk oleh panwas tingkat nasional dan berbentuk *ad-hoc* yang diusulkan oleh DPRA/DPRD.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan terletak pada sorotan terhadap kecaburan hukum dan tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan serta fungsi lembaga pengawas pemilu di Aceh. Keduanya juga mengacu pada ketentuan UUPA dan relevansi Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang memberikan status khusus bagi Aceh. Sedangkan perbedaannya terletak pada pendekatan dan ruang lingkup analisis. Penelitian Sudianto lebih menekankan pada disharmonisasi norma hukum dalam proses pembentukan Panwaslih secara struktural, sedangkan penelitian penulis lebih menyoroti implikasi praktis dari dualisme kewenangan antara Bawaslu dan Panwaslih, khususnya pada momentum Pemilu 2024, yang menunjukkan dinamika konflik vertikal dalam tata kelola pemilu di daerah bersifat khusus.

⁷ Sudianto, *Disharmonisasi Landasan Hukum dalam Pembentukan Lembaga Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah di Provinsi Aceh*, Magister Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 2018

- d. Penelitian atas nama Safwani yang berjudul “Analisis Perbandingan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Terkait dengan Kedudukan Panitia Pengawas Pemilihan di Aceh”.⁸

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada fokus kajian terhadap perbedaan regulasi antara UU Pemerintahan Aceh dan UU Pemilu, serta dampaknya terhadap efektivitas pengawasan pemilu di Aceh. Keduanya juga memperhatikan eksistensi Panwaslih Aceh sebagai lembaga yang diatur secara khusus dalam UU No. 11 Tahun 2006. Namun, perbedaannya terletak pada pendekatan dan ruang lingkup waktu. Penelitian Safwani lebih bersifat normatif dan komparatif, dengan menekankan perbandingan antara dua undang-undang secara tekstual dan konseptual. Sementara itu, penelitian penulis lebih bersifat kontekstual dan aktual, karena mengulas secara langsung fenomena dualisme kelembagaan yang terjadi pada pelaksanaan pemilu tahun 2024.

- e. Penelitian atas nama Muhammad Yunus, Dkk yang berjudul “Kedudukan Hukum Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam Meminimalisir Praktik Politik Uang (*Money Politic*) pada Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Aceh Barat”,⁹ hasil penelitian menjelaskan bahwa politik uang merupakan bagian dari pelaksanaan pemilihan umum yang dianggap melawan hukum.

⁸ Safwani, Analisis Perbandingan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Terkait dengan Kedudukan Panitia Pengawas Pemilihan di Aceh, *Tesis*, Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe

⁹ Muhammad Yunus, Dkk, *Kedudukan Hukum Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam Meminimalisir Praktik Politik Uang (*Money Politic*) pada Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Aceh Barat*, Universitas Teuku Umar, Vol. 5, No. 1, April 2021

Persamaan dari penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada perhatian terhadap **fungsi dan peran pengawas pemilu**, serta pentingnya kelembagaan pengawasan dalam menjaga kualitas dan keadilan pemilu. Keduanya menempatkan Bawaslu atau lembaga sejenis sebagai aktor penting dalam menjamin proses pemilu yang bersih dan demokratis. Perbedaannya terletak pada **objek kajian dan ruang lingkup permasalahan**. Penelitian Muhammad Yunus lebih fokus pada **substansi pelanggaran (politik uang)** dan bagaimana lembaga pengawas bertindak terhadap hal tersebut secara normatif dan empiris, sedangkan penelitian penulis lebih menitikberatkan pada **kerancuan kelembagaan dan tumpang tindih kewenangan** yang berpotensi menghambat efektivitas pengawasan secara umum.

- f. Penelitian atas nama Ansarullah dan M. Nur yang berjudul “Perkembangan Yuridis Ketentuan Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh”,¹⁰ hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi perubahan ketentuan penyelenggara pemilu di Aceh, terutama setelah terbentuknya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyebabkan berakhirnya dualisme penyelenggara pemilu di Aceh.

Adapun persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama fokus pada perkembangan yuridis kelembagaan penyelenggara pemilu di Aceh, serta menelaah bagaimana undang-undang nasional berinteraksi

¹⁰ Ansarullah dan M. Nur, *Perkembangan Yuridis Ketentuan Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh*, Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Vol. 2, No. 4, November 2018

dengan kekhususan Aceh berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU No. 11 Tahun 2006). Namun, perbedaannya terletak pada sudut pandang terhadap status dualisme. Penelitian Ansarullah dan M. Nur melihat dualisme telah berakhir secara normatif, sedangkan penelitian penulis justru memperlihatkan bahwa dualisme masih terjadi secara praktis, terutama dalam ranah pengawasan, sehingga menimbulkan persoalan implementatif.

Berdasarkan hasil penelusuran yang telah dilakukan peneliti melalui berbagai sumber, baik secara daring (internet) maupun melalui koleksi literatur di perpustakaan, dapat disimpulkan bahwa fokus kajian dalam penelitian ini memiliki perbedaan yang cukup mendasar dibandingkan dengan penelitian-penelitian terdahulu yang telah dianalisis. Peneliti secara cermat telah membandingkan substansi, ruang lingkup, serta pendekatan yang digunakan dalam berbagai karya ilmiah sebelumnya guna memastikan keunikan serta kebaruan penelitian yang sedang dilakukan.

Perbedaan tersebut tidak hanya terletak pada aspek tematik, tetapi juga mencakup pendekatan metodologis, konteks yuridis, serta sudut pandang analisis yang digunakan. Sementara penelitian sebelumnya cenderung membahas isu pengawasan pemilu dari segi normatif umum atau dalam konteks historis perundang-undangan, penelitian ini secara spesifik mengkaji dinamika kedudukan dan dualisme pengawas pemilihan umum di Aceh pada tahun 2024, sebuah isu yang memiliki kekhususan tersendiri mengingat Aceh merupakan daerah dengan status

otonomi khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Demikian dapat ditegaskan bahwa meskipun penelitian ini memiliki keterkaitan tema secara umum dengan beberapa penelitian terdahulu, namun secara keseluruhan memiliki karakteristik yang berbeda dan lebih kontekstual terhadap realitas hukum dan politik yang berkembang pada masa pelaksanaan pemilu tahun 2024 di Aceh. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan kajian yang belum banyak disentuh, sekaligus memberikan kontribusi ilmiah yang relevan dalam penguatan sistem pengawasan pemilu di Indonesia, khususnya di daerah yang memiliki kekhususan dalam sistem pemerintahannya.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

Teori merupakan alur penalaran atau logika (*flow of reasoning/logic*), terdiri dari seperangkat konsep atau variabel, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis. Teori adalah seperangkat gagasan yang berkembang untuk mencoba secara maksimal memenuhi kriteria tertentu, meski mungkin saja hanya memberikan kontribusi parsial bagi keseluruhan teori yang lebih umum.¹¹

Teori diperlukan untuk menerangkan atau menjelaskan gejala spesifikasi atau proses tertentu terjadi. Dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk mensistematiskan penemuan-penemuan penelitian, memuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan

¹¹ Otje Salman Dkk, *Teori Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 7.

yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris untuk dinyatakan benar.¹²

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori dan tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan pegangan teoritis. Adapun kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Kerangka Teoritis

a) Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.¹³ Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. “*Authority*” dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.¹⁴ Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak

¹² M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 17

¹³ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 65.

¹⁴ *Ibid*

atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Berdasarkan literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁵

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁶ Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 35-36

¹⁶ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 20

(inkonstitusional), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbe voegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundangundangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁷

Berdasarkan berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau *authority* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau *competence*. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

¹⁷ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65

b) Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata nomos yang artinya norma, dan cratos yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum: Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. *Grand Theory* atau teori keadilan berawal dari pemikiran yang menjadi problema para pencari keadilan mengenai persoalan keadilan dalam kaitannya dengan hukum. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹⁸

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Pengertian Negara Hukum Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti “*rechtstaat*” (Belanda), “*etat de droit*” (Prancis), “*the state according to law*”, “*legal state*”, “*the rule of law*” (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII. Istilah ini kemudian baru populer kira-kira

¹⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, hlm. 153-154.

abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamirkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.¹⁹

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*Rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepelopor A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- 1) Perlindungan hak asasi manusia.
- 2) Pembagian kekuasaan.
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- 4) Peradilan tata usaha negara.

Pertama, perlindungan hak asasi manusia (HAM) yang menjadi dasar utama bagi negara untuk menjamin hak-hak fundamental setiap warga negara, seperti hak hidup, kebebasan berpendapat, dan hak atas keadilan. Kedua, pembagian kekuasaan yang mencakup pembagian wewenang antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan menjaga keseimbangan kekuasaan dalam negara. Ketiga, pemerintahan yang berlandaskan pada undang-undang, di mana setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum yang berlaku, bukan atas kehendak pribadi atau kekuasaan absolut, memastikan

¹⁹ Nany Suryawati, *Hak Asasi Politik Perempuan*, Gorontalo: Ideas Publishing, 2020, hlm. 11

kepastian hukum bagi rakyat. Keempat, peradilan tata usaha negara yang memberikan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat keputusan administratif yang diambil oleh pemerintah, memastikan adanya kontrol dan akuntabilitas dalam sistem pemerintahan. Keempat elemen ini bersama-sama membentuk negara yang berfungsi dengan adil, transparan, dan berpihak pada hak-hak rakyat.

Sementara A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:²⁰

- 1) *Supremacy of law.*
- 2) *Equality before the law.*
- 3) *Due process of law*

Supremacy of law atau supremasi hukum, yang berarti hukum adalah otoritas tertinggi dalam negara dan mengatasi segala bentuk kekuasaan lainnya, termasuk kekuasaan pemerintah. Dalam hal ini, tidak ada seorang pun, termasuk pejabat negara, yang berada di luar hukum. ***Equality before the law*** atau persamaan di hadapan hukum, yang mengharuskan bahwa setiap individu, tanpa memandang status, jabatan, atau kedudukan sosial, harus diperlakukan sama di hadapan hukum. Tidak ada diskriminasi atau perlakuan istimewa bagi siapa pun dalam penerapan hukum. ***Due process of law*** atau proses hukum yang adil, yang menuntut agar setiap individu mendapatkan perlakuan yang adil dalam prosedur hukum, termasuk hak untuk membela diri, hak atas pengadilan yang tidak bias, dan hak untuk mendapatkan keadilan sesuai dengan prosedur yang sah dan transparan. Ketiga

²⁰ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9.

prinsip ini bersama-sama membentuk dasar dari sistem hukum yang adil, menjamin hak-hak individu, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Keempat prinsip “*Rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang.

Di negara Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari. Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah:²¹

a) Pancasila

Pancasila sebagai dasar negara merupakan unsur utama dalam konsep negara hukum Indonesia. Berbeda dengan negara hukum yang murni liberal atau sosialis, negara hukum Indonesia memiliki ciri khas yaitu berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, yang mencerminkan keseimbangan antara kebebasan individu dan tanggung jawab sosial, keadilan sosial, musyawarah, serta ketuhanan. Artinya, hukum tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai moral dan keadilan yang terkandung dalam Pancasila.

²¹ M. Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 2005, hlm. 83-84

b) Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam pandangan Azhari, keberadaan MPR sebagai lembaga permusyawaratan menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia tidak hanya mengutamakan legalitas formal, tetapi juga mengedepankan musyawarah sebagai bagian dari demokrasi Pancasila. MPR menjadi simbol bahwa hukum dibuat dan dijalankan berdasarkan kehendak rakyat, bukan hanya oleh elite kekuasaan.

c) Sistem Konstitusi

Negara hukum harus didasarkan pada **konstitusi tertulis** yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, UUD 1945 berfungsi sebagai dasar hukum tertinggi yang mengatur struktur pemerintahan, hak-hak warga negara, dan batasan kekuasaan. Sistem konstitusi menjamin bahwa setiap tindakan pemerintah harus **sesuai dengan hukum**, serta menjamin hak dan kebebasan warga negara.

d) Persamaan

Persamaan di hadapan hukum merupakan prinsip fundamental negara hukum. Semua warga negara, tanpa terkecuali, **memiliki kedudukan yang sama di mata hukum**, baik pejabat negara maupun rakyat biasa. Ini mencerminkan asas **non-diskriminasi** dan keadilan, yang merupakan elemen penting dalam negara hukum yang menjunjung tinggi martabat manusia.

e) Peradilan Bebas

Peradilan bebas atau independen berarti bahwa kekuasaan kehakiman **berdiri sendiri dan tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif**. Kebebasan peradilan menjamin bahwa hukum dapat ditegakkan secara adil dan objektif, tanpa intervensi dari luar. Ini menjadi jaminan utama bahwa negara hukum tidak menjadi alat kekuasaan, melainkan penjaga keadilan dan kebenaran.

Kelima unsur ini menurut Muhammad Tahir Azhari menjadikan negara hukum Indonesia **berkarakter khas**, karena tidak hanya menekankan legalitas formal, tetapi juga **mengandung nilai-nilai moral, sosial, dan spiritual** yang berasal dari Pancasila dan budaya bangsa.

Dengan demikian, dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemikiran teori tentang negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang kemudian dalam perkembangannya para ahli hukum juga merumuskan prinsip-prinsip umum tentang negara hukum, yang kemudian dikenal dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Gustav Radbruch sebagai tokoh yang menganut teori prioritas dalam perspektifnya menarasikan yakni dalam menghadirkan sekaligus menciptakan tujuan hukum

harus menggunakan prinsip yang diprioritaskan dari ketiga unsur dasar yang menjadi tujuan dari hukum, yakni “*justice*”, “*utility*” dan “*certainty*”.²²

Teori negara hukum dalam konteks pemilu memastikan bahwa pemilu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip yang adil, transparan, dan berdasarkan aturan yang jelas. Ini meliputi perlindungan hak-hak politik warga negara, pemisahan kekuasaan, serta penyelesaian sengketa yang adil. Pemilu yang diselenggarakan dalam kerangka negara hukum dapat memastikan bahwa pemerintahan yang terpilih adalah hasil dari proses yang sah dan sesuai dengan kehendak rakyat.

c) Teori Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut *Ornop* atau Organisasi Non pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²³ Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam Bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia , kata “lembaga” diartikan sebagai:²⁴

- a) Asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu)
- b) Bentuk asli (rupa, wujud)
- c) Acuan, ikatan
- d) Badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan

²² Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2012, hlm. 123

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 27.

²⁴ *Ibid*, hlm. 28

e) Pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Menurut Montesquieu:²⁵

“Disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan yudikatif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil”.

Montesquieu menekankan pentingnya pemisahan kekuasaan ini untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang dapat mengarah pada penyalahgunaan wewenang dan tirani, serta untuk menciptakan sistem pemerintahan yang seimbang dan saling mengawasi. Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.

²⁵ *Ibid*, hlm. 30

Konsepsi trias politica yang diidealikan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jimly:²⁶

“Lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki constitutional importance yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena

²⁶ *Ibid*, hlm. 37

keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachatersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika dari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, munculah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini.

2. Kerangka Konseptual

a) Badan Pengawas Pemilihan Umum

Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi bahwa

“Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang telah menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri sebagaimana KPU. Dengan putusan ini, secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU, Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22E Ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945.²⁷

Lembaga pengawas pemilu terdiri atas Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.²⁸ Bawaslu berfungsi sebagai lembaga pengawas yang independen dalam setiap tahapan Pemilu, dengan wewenang yang luas untuk menerima laporan, melakukan investigasi, memberikan rekomendasi, serta menegakkan disiplin bagi penyelenggara Pemilu yang melanggar. Tugas dan peran Bawaslu tidak hanya terbatas pada pengawasan administrasi Pemilu, tetapi juga mencakup pengawasan terhadap netralitas aparatur negara, penanganan sengketa Pemilu, serta edukasi kepada masyarakat terkait dengan Pemilu yang bersih dan adil. Sebagai lembaga mandiri, Bawaslu berkoordinasi dengan KPU serta lembaga pengawas lainnya di tingkat daerah untuk

²⁷ Supriyanto, Didik, dkk, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, Dan Fungsi Dalam Pemilu 2014*, Jakarta: Perludem, 2012, hlm. 2

²⁸ Sirajuddin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 326

memastikan Pemilu berjalan dengan transparan, adil, dan bebas dari praktik kecurangan.

b) Panitia Pengawas Pemilihan

Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih), adalah satu kesatuan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang berwenang mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh.

Panwaslih hanya berada di Aceh, berbeda dengan di daerah lain di mana pengawasan pemilihan dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Daerah (Bawaslu Daerah). Keberadaan Panwaslih diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Pemilu nomor 7 tahun 2017 yang mengamanatkan menghentikan dualisme pengawas pemilihan di Aceh, dan demi akhiri dualisme pengawas lahirlah Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2016 tentang penyelenggara pemilihan umum dan pemilihan di Aceh, sedangkan teknis pelaksanaan lainnya dirinci dalam Qanun dan Peraturan Bawaslu

Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota beranggotakan 5 orang, diusulkan oleh DPR Aceh / DPRK, diseleksi oleh tim independen yang bersifat *ad hoc*.

c) Sistem Hukum Pemilihan Umum

Sistem dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga terbentuk suatu totalitas. Sistem

Hukum menurut Bellefroid dalam Riana Susmayanti²⁹ adalah Suatu rangkaian kesatuan peraturan-peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut azas-azasnya. Sedangkan, sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih³⁰ menjelaskan bahwa hukum sebagai suatu sistem memiliki komponen-komponen, yakni:

1. Struktur (*legal structure*) yaitu berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi, dan sebagainya
2. Substansi (*legal substance*) yaitu berupa norma-norma hukum yang digunakan oleh para penegak hukum maupun mereka yang diatur
3. Kultur hukum (*legal culture*) yaitu berupa ide, sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum yang secara keseluruhan mempengaruhi seseorang untuk patuh atau tidak patuh terhadap hukum.

Struktur hukum merujuk pada berbagai lembaga dan institusi yang ada dalam sistem hukum. Lembaga-lembaga ini dirancang untuk mendukung implementasi hukum dan memastikan hukum dapat dijalankan dengan baik. Misalnya, pengadilan negeri, pengadilan administrasi, dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Struktur ini juga mencakup organisasi atau badan yang terlibat dalam pembuatan, penerapan, dan pengawasan hukum, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keberadaan struktur hukum yang kuat dan jelas sangat diperlukan agar hukum dapat diterapkan secara adil dan merata.

Substansi hukum merujuk pada norma-norma hukum atau aturan yang terkandung dalam undang-undang, peraturan, atau keputusan-keputusan hukum lainnya. Norma-norma ini merupakan pedoman yang digunakan oleh penegak

²⁹ Sistem, Sistem Hukum, dan Sistem Hukum Positif di Indonesia, <http://rianasusmayanti.lecture.ub.ac.id/files/2014/07/PHI-3-SISTEM-DAN-SISTEM-HUKUM.pdf> (diakses 17 Desember 2024 pukul 06.45 WIB).

³⁰ Warassih, Esmi, *Pranata Hukum*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2005, hlm. 71

hukum untuk mengatur perilaku masyarakat. Selain itu, substansi hukum juga mencakup hak dan kewajiban yang ditentukan oleh hukum, serta sanksi yang diterapkan terhadap pelanggaran hukum. Dengan kata lain, substansi hukum adalah isi atau materi dari sistem hukum yang mengatur interaksi antara individu, kelompok, dan negara.

Kultur hukum adalah aspek non-formal dari sistem hukum yang mencakup ide, sikap, nilai-nilai, harapan, dan pandangan masyarakat terhadap hukum. Kultur hukum ini berpengaruh besar terhadap sejauh mana masyarakat patuh atau tidak patuh terhadap hukum yang berlaku. Misalnya, dalam suatu masyarakat yang menganggap hukum sebagai hal yang sakral dan penting, kepatuhan terhadap hukum akan lebih tinggi. Sebaliknya, jika kultur hukum masyarakat cenderung mengabaikan aturan atau mempercayai bahwa hukum sering kali tidak adil, maka tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum bisa rendah. Kultur hukum mempengaruhi bagaimana hukum diterima dan dihormati dalam praktik kehidupan sehari-hari.

Ketiga komponen tersebut yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum merupakan elemen yang saling terkait dan mendukung keberlangsungan sistem hukum dalam suatu negara. Struktur menyediakan lembaga-lembaga yang diperlukan untuk menegakkan hukum, substansi memberikan norma-norma yang menjadi dasar pengaturan, sedangkan kultur hukum mencerminkan bagaimana masyarakat memahami, menerima, dan mematuhi hukum. Semua komponen ini harus berjalan dengan harmonis untuk menciptakan sistem hukum yang efektif dan dapat diandalkan.

Pemilihan umum menurut Pasal 1 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017, yang selanjutnya disingkat Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi, sistem hukum pemilihan umum ialah seperangkat unsur atau suatu rangkaian kesatuan peraturan-peraturan hukum mengenai pemilihan umum agar terlaksananya kedaulatan rakyat yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil. Sistem hukum pemilu meliputi ketentuan konstitusional, undang-undang pemilu, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu termasuk kerangka hukum pemilu adalah peraturan yang dikeluarkan oleh badan penyelenggara pemilu dan kode etik.³¹

³¹ Santoso, Topo, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2014, hlm. 12