



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 1 (2026) pp: 4161-4167

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Kedudukan Hukum *Liaison Officer* pada Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Nurul Izzah Fajrin<sup>1</sup>, Edi Haskar<sup>2</sup>, Nessa Fajriyana Farda<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

<sup>1</sup>[nurlizzahfaiza49@gmail.com](mailto:nurlizzahfaiza49@gmail.com), <sup>2</sup>[edihaskar28@gmail.com](mailto:edihaskar28@gmail.com), <sup>3</sup>[neskenes88@gmail.com](mailto:neskenes88@gmail.com)

### Abstrak

*Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip negara hukum, kepastian hukum, serta perlindungan hak politik warga negara. Dalam praktik penyelenggaraan Pilkada, peran Liaison Officer (LO) berkembang sebagai penghubung resmi antara pasangan calon dengan penyelenggara pemilu, khususnya Komisi Pemilihan Umum. Meskipun memegang peran strategis dalam menjamin kelancaran administrasi dan komunikasi tahapan Pilkada, kedudukan hukum LO belum diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Pilkada dan hanya bersandar pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai regulasi teknis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum LO dalam sistem peraturan perundang-undangan, menelaah pengaturan fungsi dan kewenangan LO serta kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum dan kepastian hukum, serta merumuskan konstruksi penguatan kedudukan hukum LO yang ideal dalam penyelenggaraan Pilkada. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lemahnya dasar normatif LO menimbulkan ketidakpastian hukum, potensi konflik kewenangan, serta risiko terjadinya sengketa Pilkada. Oleh karena itu, penguatan kedudukan hukum LO perlu dilakukan melalui pengakuan normatif dalam undang-undang, penyempurnaan peraturan teknis, standarisasi fungsi dan kewenangan, serta penguatan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban hukum. Konstruksi tersebut diharapkan dapat meningkatkan kualitas demokrasi lokal dan mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang berintegritas, tertib, dan berkeadilan.*

*Kata kunci: Liaison Officer; Pilkada; Kepastian Hukum.*

### 1. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia. Pilkada tidak hanya menjadi sarana perwujudan kedaulatan rakyat, tetapi juga instrumen konstitusional dalam menjamin sirkulasi kekuasaan secara demokratis di tingkat daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan Pilkada harus menjunjung tinggi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagai perwujudan dari prinsip negara hukum demokratis [1]. Dalam konteks tersebut, penyelenggaraan Pilkada tidak dapat dilepaskan dari peran berbagai aktor dan institusi, baik penyelenggara pemilu, peserta pemilu, maupun pihak-pihak pendukung lainnya yang membentuk suatu ekosistem demokrasi elektoral yang saling berkaitan dan saling menentukan.

Dinamika demokrasi lokal yang semakin kompleks mendorong berkembangnya kebutuhan akan sistem pengelolaan pemilu yang semakin profesional, terstruktur, dan akuntabel. Pilkada tidak lagi dipahami sebagai sekadar prosedur memilih kepala daerah, tetapi telah berkembang menjadi proses administrasi publik yang sarat dengan pengaturan hukum, mekanisme pengawasan, dan sistem pertanggungjawaban yang ketat [2]. Kompleksitas tersebut menempatkan Pilkada sebagai salah satu proses konstitusional yang paling sensitif terhadap kesalahan prosedural, penyimpangan administratif, serta ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, keberhasilan penyelenggaraan Pilkada tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi yang berlaku, tetapi juga oleh efektivitas komunikasi dan koordinasi antar-aktor yang terlibat di dalamnya. Tanpa sistem koordinasi yang baik, regulasi yang paling sempurna sekalipun tidak akan mampu menjamin terselenggaranya Pilkada yang tertib, adil, dan berintegritas.

Seiring dengan meningkatnya kompleksitas tersebut, muncul kebutuhan akan mekanisme komunikasi yang lebih sistematis dan terlembaga antara pasangan calon dan penyelenggara pemilu. Untuk menjawab kebutuhan ini, Komisi Pemilihan Umum memperkenalkan peran *Liaison Officer (LO)* sebagai petugas penghubung resmi pasangan calon. *LO* berfungsi sebagai saluran komunikasi utama dalam seluruh urusan administratif dan teknis antara pasangan calon dengan KPU, mulai dari tahap pencalonan, klarifikasi dokumen, penyampaian informasi kampanye, pengelolaan laporan dana kampanye, hingga penyelesaian berbagai persoalan administratif yang timbul sepanjang tahapan Pilkada. Dalam praktiknya, keberadaan *LO* telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari mekanisme penyelenggaraan Pilkada di berbagai daerah, bahkan seringkali menjadi aktor kunci yang menentukan kelancaran atau terhambatnya suatu tahapan pemilihan.

Keberadaan *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan pemilu oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak lahir secara instan melalui undang-undang, melainkan berkembang secara gradual sebagai respons atas meningkatnya kompleksitas penyelenggaraan pemilu pasca Reformasi. Pada masa Pemilu 1955 hingga periode Orde Baru, hubungan antara peserta pemilu dan penyelenggara masih bersifat langsung, informal, dan sangat bergantung pada struktur birokrasi pemerintah, sehingga belum dikenal mekanisme petugas penghubung yang terlembaga. Perubahan mendasar terjadi pasca Pemilu 1999, ketika KPU dibentuk sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam konteks multipartai dan meningkatnya intensitas interaksi administratif, KPU mulai menghadapi kebutuhan akan saluran komunikasi resmi yang mampu menjamin kepastian prosedur dan menghindari kesimpangsiuran informasi.

Pada tahap ini, praktik penunjukan perwakilan atau petugas penghubung oleh partai politik dan calon peserta pemilu mulai digunakan, meskipun belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Memasuki Pemilu 2009 dan 2014, praktik tersebut semakin menguat dan mulai dilembagakan melalui pedoman teknis serta peraturan KPU di tingkat operasional, terutama dalam tahapan kampanye dan pencalonan. Puncak penguatan historis terjadi pada penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada serentak 2019 hingga 2024, ketika KPU secara tegas mengatur keberadaan *LO* dalam berbagai Peraturan KPU, termasuk Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2023, tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan mewajibkan pendaftaran *LO* sebagai satu-satunya saluran komunikasi resmi antara peserta pemilu dan penyelenggara. Dengan demikian, secara historis *LO* di KPU merupakan hasil evolusi kelembagaan dari praktik administratif menuju mekanisme hukum yang terlembaga, sejalan dengan prinsip negara hukum dan rasionalisasi birokrasi pemilu.

Namun, meskipun *LO* memegang peran yang sangat strategis dalam praktik penyelenggaraan Pilkada, kedudukan hukumnya belum memperoleh pengaturan yang memadai dalam struktur peraturan perundang-undangan nasional. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tidak secara eksplisit mengatur keberadaan *LO*, sehingga eksistensinya lebih banyak bergantung pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sebagai regulasi teknis. Kondisi ini menciptakan ketimpangan yang serius antara besarnya peran *LO* dalam praktik dan lemahnya landasan normatif yang menopang kedudukan hukumnya. Ketimpangan tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai legitimasi yuridis peran *LO* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dari sudut pandang teori hukum tata negara dan teori perundang-undangan, situasi tersebut menimbulkan problem serius terkait prinsip legalitas dan kepastian hukum. Setiap jabatan, fungsi, dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan seharusnya memiliki dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan, terutama apabila peran tersebut berkaitan langsung dengan pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara. Ketika suatu peran strategis seperti *LO* hanya bertumpu pada regulasi teknis, maka stabilitas dan legitimasi hukum dari peran tersebut menjadi rentan terhadap perubahan kebijakan administratif dan perbedaan penafsiran di lapangan, yang pada akhirnya dapat mengganggu konsistensi penerapan hukum pemilu secara nasional [3].

Kerapuhan landasan normatif tersebut tercermin dalam praktik penyelenggaraan Pilkada di berbagai daerah. Tidak terdapat standar nasional yang seragam mengenai bagaimana *LO* harus menjalankan fungsi dan kewenangannya. Di sejumlah daerah, *LO* hanya diposisikan sebagai kurir administratif yang menyampaikan dokumen antara pasangan calon dan KPU. Namun di daerah lain, *LO* berperan lebih luas sebagai koordinator teknis, bahkan menjadi aktor kunci dalam pengambilan keputusan strategis yang berdampak langsung pada keberlangsungan tahapan Pilkada. Variasi praktik ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai *LO* belum memiliki kejelasan konseptual dan yuridis yang memadai [4].

Ketidakteraturan tersebut tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata, melainkan sebagai persoalan hukum tata negara yang menyentuh prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketika peran *LO* yang demikian strategis tidak memiliki kerangka hukum yang kokoh, maka potensi terjadinya konflik kewenangan, kesalahan prosedur, dan sengketa administratif menjadi semakin

besar. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi menggerus kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan Pilkada sebagai institusi demokrasi [5].

Urgensi penelitian ini semakin terasa apabila dikaitkan dengan meningkatnya jumlah sengketa pemilu dan Pilkada yang berujung pada proses adjudikasi di Mahkamah Konstitusi maupun mekanisme pengawasan administratif. Banyak sengketa Pilkada berawal dari persoalan prosedural dan administratif, termasuk kesalahan komunikasi, keterlambatan penyampaian dokumen, serta perbedaan interpretasi terhadap aturan teknis [6]. Dalam konteks tersebut, posisi *LO* sebagai simpul komunikasi memiliki potensi besar untuk menjadi faktor penentu apakah sengketa dapat dicegah atau justru diperburuk.

Selain itu, perkembangan demokrasi lokal juga menuntut adanya penyempurnaan desain kelembagaan pemilu agar lebih responsif terhadap tantangan kontemporer. Kajian akademik selama ini lebih banyak memusatkan perhatian pada kelembagaan penyelenggara pemilu dan pengawasan pemilu, sementara peran aktor penghubung seperti *LO* masih berada di wilayah kajian yang relatif terpinggirkan. Padahal, dalam praktik, *LO* menjadi titik temu antara kepentingan politik peserta Pilkada dan kewenangan administratif penyelenggara pemilu. Posisi ini menjadikan *LO* sebagai aktor strategis yang berpotensi mempengaruhi kualitas demokrasi lokal secara langsung [7].

Oleh karena itu, penelitian mengenai kedudukan hukum *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan Pilkada menjadi sangat penting dan relevan. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk menjelaskan bagaimana *LO* diatur dalam regulasi yang berlaku, tetapi juga untuk menganalisis sejauh mana kedudukan hukum *LO* telah sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum, kepastian hukum, perlindungan hak politik warga negara, serta tujuan penyelenggaraan Pilkada yang demokratis dan berintegritas. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan hukum pemilu, sekaligus memberikan dasar argumentatif bagi perumusan kebijakan hukum yang lebih komprehensif dan berkeadilan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu yang relevan telah dilakukan dalam satu dekade terakhir terkait penyelenggaraan Pilkada, meskipun belum banyak yang secara khusus membahas *Liaison Officer (LO)* sebagai objek kajian dalam konteks hukum. Helwa, Siswati, dan Susilo (2025) dalam penelitiannya “Analisis Peran Sosialisasi Politik KPU Kota Blitar dalam Meningkatkan Kesadaran dan Partisipasi Politik Pemilih Pemula pada Pilkada 2024” menunjukkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki fungsi komunikasi politik yang berdampak pada tingkat partisipasi pemilih pemula melalui kegiatan sosialisasi dan edukasi politik, kendati masih dihadapkan pada hambatan SDM dan cakupan wilayah yang luas [8]. Penelitian ini memberikan gambaran empiris tentang peran lembaga penyelenggara dalam meningkatkan partisipasi, dimana fokusnya adalah terhadap strategi komunikasi politik dan bukan pada kedudukan hukum aktor administratif tertentu.

Sementara itu, Dewi, Sinaga, Pratiwi, dan Widiyasono (2025) dalam artikel “Analisis Peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Partisipasi Politik Masyarakat di Pilkada serta Meminimalisir Golput” menemukan bahwa peran KPU sebagai agen sosialisasi dan pendidikan politik sangat strategis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat serta mengurangi angka golput dalam Pilkada, dengan peran sosialisasi, pendidikan, serta aksesibilitas proses pemilihan sebagai fokus utama kajiannya [9]. Penelitian ini menekankan fungsi KPU dalam konteks meningkatkan legitimasi demokratis, tetapi belum mengkaji aktor teknis seperti *LO* secara spesifik.

Selain itu, Sumarlin, Waty, Andrianika, dan Prasetya (2025) dalam jurnal “Dinamika Netralitas ASN dalam Partisipasi dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024” menganalisis tantangan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konteks Pilkada, menemukan bahwa pelanggaran netralitas ASN dipengaruhi oleh kurangnya literasi terhadap sanksi serta dukungan institusional yang belum optimal, yang berdampak pada kualitas keterlibatan politik ASN dalam pilkada [10]. Temuan ini menyoroti kompleksitas tata kelola pilkada di luar aspek sosialisasi, namun masih pada level hubungan aktor negara dengan proses kampanye dan bukan pada kedudukan hukum *LO*.

Penelitian lain oleh Baskoro dan Wafi (2025) bertajuk “Tantangan dan Strategi Pengawasan Partisipatif oleh Bawaslu Sleman: Studi Empiris Pilkada Sleman 2024” menyoroti bagaimana pengawasan partisipatif oleh masyarakat difasilitasi oleh Bawaslu dapat memperkuat transparansi dan akuntabilitas proses pilkada, namun menghadapi tantangan budaya partisipasi dan tantangan struktural seperti keterbatasan ruang pelaporan dan literasi Masyarakat [11]. Kajian ini berkontribusi pada pemahaman tentang fungsi lembaga pengawasan dan partisipasi masyarakat, tetapi tetap belum memasukkan *LO* sebagai variabel analisis.

Berdasarkan telaah terhadap penelitian-penelitian terdahulu dalam satu dekade terakhir, dapat diketahui bahwa kajian mengenai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada umumnya masih berfokus pada

peran lembaga penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), khususnya dalam aspek partisipasi politik, sosialisasi pemilu, pengawasan, serta netralitas aparatur negara. Penelitian-penelitian tersebut cenderung bersifat empiris-deskriptif dan menempatkan aktor-aktor pendukung Pilkada sebagai bagian dari dinamika praktik demokrasi lokal, tanpa mengkaji secara mendalam kedudukan yuridis aktor administratif tertentu dalam sistem hukum pemilu. Berbeda dengan penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini secara spesifik menempatkan *Liaison Officer (LO)* sebagai objek kajian utama dalam perspektif hukum tata negara. Penelitian ini tidak hanya membahas peran *LO* dalam praktik penyelenggaraan Pilkada, tetapi menganalisis secara normatif kedudukan hukum, legitimasi yuridis, fungsi, dan kewenangan *LO* dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini memiliki perbedaan mendasar sekaligus kebaruan karena mengisi kekosongan kajian hukum yang belum menempatkan *LO* sebagai subjek hukum yang memiliki implikasi langsung terhadap prinsip negara hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hak politik warga negara dalam penyelenggaraan Pilkada.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pokok permasalahan utama. Pertama, penelitian ini mengkaji bagaimana kedudukan hukum *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah menurut sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua, penelitian ini menelaah bagaimana pengaturan fungsi dan kewenangan *Liaison Officer (LO)* dalam kerangka hukum Pilkada serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum dan kepastian hukum.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengkaji, menelaah, dan menganalisis secara sistematis kedudukan hukum *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan serta prinsip-prinsip hukum tata negara di Indonesia. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus kajian terletak pada norma hukum, asas-asas hukum, serta konstruksi yuridis yang membentuk legitimasi dan batas kewenangan suatu peran dalam sistem ketatanegaraan. Penelitian ini menitikberatkan pada analisis terhadap bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian, baik yang bersifat normatif maupun teoretis [12].

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang mengatur aspek teknis mengenai *Liaison Officer*. Melalui pendekatan ini dianalisis kesesuaian hierarki norma, bentuk delegasi kewenangan, serta konsistensi pengaturan *LO* dalam sistem hukum nasional. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep negara hukum, asas legalitas, prinsip kepastian hukum, teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, serta teori hierarki norma guna membangun kerangka analisis yang komprehensif terhadap konstruksi hukum *LO*.

Sumber bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks hukum tata negara dan hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta doktrin para ahli yang berkaitan dengan isu kewenangan dan penyelenggaraan pemilu. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber penunjang lainnya yang membantu memperjelas konsep dan istilah hukum yang digunakan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan secara sistematis melalui penelusuran literatur, inventarisasi regulasi, serta pengelompokan bahan hukum berdasarkan relevansi dan tingkat hierarkinya. Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan dari norma umum menuju permasalahan khusus yang diteliti, sehingga diperoleh argumentasi yang sistematis, logis, dan komprehensif [13]. Analisis juga dilakukan melalui penafsiran hukum (*legal interpretation*) terhadap norma yang berlaku guna menilai kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum dan kepastian hukum dalam konteks pengaturan *Liaison Officer* pada penyelenggaraan Pilkada.

### 3. Hasil dan Diskusi

#### 3.1 Kedudukan Hukum *Liaison Officer (LO)* Dalam Penyelenggaraan Pilkada Menurut Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Kedudukan hukum *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah harus dipahami dalam kerangka konseptual negara hukum demokratis sebagaimana dianut oleh Indonesia. Negara hukum menempatkan hukum sebagai panglima yang mengatur, membatasi, sekaligus memberi legitimasi terhadap seluruh tindakan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam perspektif ini, setiap peran, fungsi, dan kewenangan yang terlibat dalam pelaksanaan proses konstitusional, termasuk penyelenggaraan Pilkada, wajib memiliki dasar hukum yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan [14].

Pilkada sebagai manifestasi langsung dari kedaulatan rakyat memiliki dimensi konstitusional yang sangat kuat. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga seluruh proses yang mengiringinya, mulai dari pencalonan hingga penetapan hasil, harus tunduk pada prinsip legalitas dan kepastian hukum. Dalam sistem hukum Indonesia, norma-norma yang mengatur Pilkada disusun secara berjenjang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada tataran ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menjadi dasar normatif utama yang mengatur seluruh tahapan penyelenggaraan Pilkada.

Namun, jika dilakukan penelaahan normatif terhadap undang-undang tersebut, tidak ditemukan pengaturan eksplisit mengenai *Liaison Officer*. UU Pilkada tidak menyebutkan definisi, kedudukan, fungsi, maupun batas kewenangan *LO*. Kekosongan pengaturan ini mengindikasikan bahwa pembentuk undang-undang belum memposisikan *LO* sebagai bagian dari desain kelembagaan dan mekanisme formal penyelenggaraan Pilkada pada tingkat undang-undang. Hal ini menjadi persoalan mendasar karena dalam teori hukum tata negara, struktur dan aktor yang berperan dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat seharusnya memperoleh legitimasi langsung dari undang-undang sebagai produk politik hukum nasional [15].

Kekosongan normatif tersebut kemudian diisi oleh Komisi Pemilihan Umum melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai peraturan pelaksana undang-undang. KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menyusun aturan teknis guna menjamin terselenggaranya tahapan Pilkada secara efektif dan tertib. Dalam kerangka kewenangan inilah, KPU melalui PKPU Nomor 19 Tahun 2023 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara tegas mengatur keberadaan *Liaison Officer* sebagai petugas penghubung resmi pasangan calon dalam proses administrasi pencalonan.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa secara normatif, *LO* memperoleh legitimasi hukum formal melalui PKPU. Pasangan calon diwajibkan menunjuk *LO* dengan surat penunjukan resmi yang diserahkan kepada KPU sebagai bagian dari syarat administratif pencalonan. Dengan demikian, keberadaan *LO* tidak lagi berada pada wilayah praktik informal, melainkan telah menjadi bagian dari sistem hukum penyelenggaraan Pilkada yang mengikat secara yuridis. Namun, kedudukan hukum *LO* tetap berada pada level peraturan pelaksana yang bersifat teknis-administratif, bukan pada tingkat norma fundamental sebagaimana undang-undang [16].

Dalam perspektif teori hierarki norma hukum, pengaturan semacam ini menciptakan ketegangan normatif. Di satu sisi, PKPU sah sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat. Namun di sisi lain, PKPU tidak boleh menciptakan struktur kewenangan baru yang berdampak konstitusional tanpa delegasi yang jelas dari undang-undang. *LO* yang berperan signifikan dalam mekanisme Pilkada seharusnya memperoleh pengakuan eksplisit pada tingkat undang-undang guna menjamin kepastian hukum dan stabilitas sistem. Ketika hal ini tidak terjadi, maka secara yuridis posisi *LO* menjadi legal tetapi lemah secara structural [17].

Lebih jauh, kedudukan hukum *LO* juga memperlihatkan problem konseptual terkait status hukumnya. *LO* bukan bagian dari penyelenggara pemilu sebagaimana KPU dan Bawaslu yang diatur dalam undang-undang. *LO* juga bukan pejabat publik, aparatur negara, maupun organ pemerintahan. Peran *LO* berada di wilayah antara kepentingan privat pasangan calon dan kepentingan publik penyelenggaraan Pilkada. Posisi hibrid ini menjadikan *LO* sebagai subjek hukum yang menjalankan fungsi publik administratif tanpa memiliki status hukum publik yang jelas. Kondisi ini berpotensi menimbulkan persoalan pertanggungjawaban hukum apabila terjadi penyalahgunaan peran dalam praktik [18].

Ketidakjelasan status hukum tersebut berdampak pada lemahnya mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban. Tidak terdapat ketentuan dalam undang-undang yang mengatur sanksi, larangan, maupun tanggung jawab hukum *LO*. Padahal, aktivitas *LO* secara langsung berkaitan dengan pelaksanaan hak politik warga

negara dan integritas penyelenggaraan Pilkada. Dalam negara hukum, setiap aktor yang terlibat dalam pelaksanaan fungsi konstitusional negara seharusnya berada dalam rezim hukum yang jelas agar dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum [19].

Dengan demikian, secara normatif dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum *Liaison Officer* dalam penyelenggaraan Pilkada berada dalam posisi paradoks: di satu sisi keberadaannya sah dan diakui melalui PKPU, namun di sisi lain tidak memperoleh legitimasi struktural dalam undang-undang sebagai norma tertinggi penyelenggaraan Pilkada. Kondisi ini menciptakan ruang ketidakpastian hukum yang berpotensi mengganggu prinsip kepastian hukum, perlindungan hak politik warga negara, dan integritas demokrasi lokal. Oleh karena itu, penguatan pengaturan *LO* pada tingkat undang-undang menjadi kebutuhan mendesak dalam kerangka pembaruan hukum Pilkada.

### **3.2 Pengaturan Fungsi dan Kewenangan *Liaison Officer (LO)* dalam Kerangka Hukum Pilkada serta Kesesuaiannya dengan Prinsip Negara Hukum dan Kepastian Hukum**

Pengaturan fungsi dan kewenangan *Liaison Officer (LO)* dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah harus diletakkan dalam kerangka konseptual negara hukum demokratis sebagaimana dianut oleh Indonesia. Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah bahwa setiap aktivitas penyelenggaraan kekuasaan publik, termasuk seluruh mekanisme Pilkada, wajib diselenggarakan berdasarkan hukum yang sah, jelas, dan dapat dipertanggungjawabkan [20].

Dalam konteks Pilkada, *LO* merupakan aktor yang menjalankan fungsi strategis dalam proses administrasi pemilihan. Walaupun tidak dikategorikan sebagai penyelenggara pemilu, keberadaan *LO* tidak dapat dipisahkan dari sistem penyelenggaraan Pilkada karena hampir seluruh proses komunikasi formal antara pasangan calon dan KPU dilakukan melalui *LO*. Dengan demikian, fungsi *LO* memiliki pengaruh langsung terhadap tertib administrasi, kepatuhan prosedural, serta legitimasi keseluruhan tahapan Pilkada [21].

Namun, jika ditelaah secara yuridis, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tidak memuat satu pun ketentuan eksplisit mengenai *LO*, baik terkait kedudukan, fungsi, kewenangan, maupun tanggung jawab hukumnya. Undang-undang tersebut hanya mengatur aktor utama seperti KPU, Bawaslu, pasangan calon, partai politik, dan pemilih. Kekosongan pengaturan ini menunjukkan bahwa *LO* tidak memperoleh legitimasi langsung dari pembentuk undang-undang, padahal secara empiris *LO* memegang peran yang sangat menentukan dalam keberhasilan atau kegagalan administrasi tahapan Pilkada.

Kekosongan norma tersebut kemudian diisi melalui peraturan teknis yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Dalam Pasal 22 PKPU Nomor 19 Tahun 2023 tentang Pencalonan Calon Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, KPU mewajibkan setiap pasangan calon menunjuk *LO* sebagai petugas penghubung resmi dengan KPU. PKPU ini memberikan fungsi utama kepada *LO* sebagai pihak yang berwenang menyampaikan dokumen pencalonan, menerima pemberitahuan resmi dari KPU, melakukan koordinasi teknis tahapan pencalonan, serta memfasilitasi klarifikasi administratif apabila terjadi permasalahan dalam proses verifikasi.

Dari sudut pandang hukum tata negara, konstruksi pengaturan tersebut menimbulkan persoalan fundamental mengenai sumber dan legitimasi kewenangan *LO*. Menurut teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, setiap kewenangan publik harus bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan *LO* yang hanya bersumber dari PKPU menunjukkan bahwa legitimasi kewenangan tersebut berada pada tingkat administratif, bukan pada tingkat konstitusional atau legislatif. Kondisi ini menimbulkan kerentanan yuridis karena keberadaan dan ruang gerak *LO* sepenuhnya bergantung pada kebijakan administratif KPU yang dapat berubah sewaktu-waktu [22].

Lebih lanjut, pengaturan fungsi dan kewenangan *LO* yang tidak diatur secara komprehensif menimbulkan ketidakjelasan mengenai batas-batas tanggung jawab hukum *LO*. Dalam praktik, *LO* seringkali menjalankan fungsi yang melampaui peran administratif murni, seperti memberikan arahan strategis kepada tim kampanye, mengatur jadwal kegiatan politik, bahkan terlibat dalam pengambilan keputusan internal pasangan calon yang berdampak langsung pada proses Pilkada. Namun, karena tidak terdapat batasan normatif yang jelas, sulit untuk menentukan pertanggungjawaban hukum apabila terjadi pelanggaran prosedur atau penyalahgunaan kewenangan oleh *LO* [23].

Situasi ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu pilar utama negara hukum. Kepastian hukum menghendaki bahwa norma hukum harus jelas, konsisten, dan dapat diprediksi. Ketika fungsi dan kewenangan *LO* hanya diatur dalam peraturan teknis tanpa konstruksi normatif yang utuh, maka tercipta ruang

penafsiran yang luas dan tidak seragam di berbagai daerah. Hal ini menjelaskan mengapa praktik peran *LO* di lapangan sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain [24].

Selain itu, dari perspektif perlindungan hak politik warga negara, lemahnya pengaturan *LO* berpotensi memengaruhi kualitas demokrasi lokal. Kesalahan komunikasi, keterlambatan penyampaian dokumen, atau penyimpangan prosedur yang dilakukan oleh *LO* dapat berdampak langsung terhadap keabsahan pencalonan dan hasil Pilkada. Apabila peran yang sedemikian penting tidak disertai dengan kerangka hukum yang kuat, maka jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara menjadi terancam [25].

Oleh karena itu, secara normatif dapat disimpulkan bahwa pengaturan fungsi dan kewenangan *Liaison Officer* dalam kerangka hukum Pilkada saat ini belum sepenuhnya memenuhi prinsip negara hukum dan kepastian hukum. Keberadaan *LO* memang diakui dalam praktik dan dilegitimasi secara administratif melalui PKPU, namun belum memperoleh dasar hukum yang memadai pada tingkat undang-undang. Kondisi ini menuntut adanya reformulasi kebijakan hukum untuk memperkuat kedudukan, fungsi, dan kewenangan *LO* dalam sistem hukum Pilkada agar penyelenggaraan demokrasi lokal berjalan lebih tertib, berintegritas, dan berkeadilan.

#### 4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum *Liaison Officer* dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah belum memiliki dasar pengaturan yang memadai pada tingkat undang-undang, sehingga keberadaannya secara normatif masih bersandar pada regulasi teknis. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan antara peran strategis *Liaison Officer* dalam praktik dengan legitimasi hukum yang mendasarinya. Ketidadaan pengaturan yang tegas mengenai status, fungsi, dan batas kewenangannya berdampak pada lemahnya kepastian hukum serta belum optimalnya mekanisme pertanggungjawaban. Situasi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakteraturan administratif dan konflik kewenangan yang dapat memengaruhi integritas penyelenggaraan Pilkada. Oleh karena itu, diperlukan penguatan dasar hukum *Liaison Officer* pada tingkat undang-undang guna menjamin kepastian hukum, memperjelas ruang lingkup tugas dan tanggung jawab, serta mencegah potensi sengketa. Pengaturan yang lebih komprehensif diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas koordinasi dalam penyelenggaraan Pilkada. Penelitian selanjutnya dapat mengkaji model pengaturan yang ideal melalui pendekatan perbandingan dengan sistem pemilu di negara lain atau melalui analisis empiris terhadap praktik pelaksanaan tugas *Liaison Officer* di berbagai daerah.

#### Referensi

1. Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar ilmu hukum tata negara* (Cet. ke-10). Jakarta: RajaGrafindo Persada.
2. Anggraini, T. (2020). Desain kelembagaan penyelenggara pemilu dalam sistem demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 17(2), 256.
3. Indrati, M. F. (2020). *Ilmu perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
4. Anggraini, T. (2020). Evaluasi tata kelola penyelenggaraan pemilu dan pilkada. *Jurnal Penelitian Politik*, 17(1), 45–47.
5. Huda, N. (2020). *Negara hukum, demokrasi, dan judicial review*. Yogyakarta: FH UII Press.
6. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024). *Rekapitulasi perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah 2015–2024*. Jakarta: MKRI.
7. Supriyanto, D. (2020). Pilkada dan konsolidasi demokrasi lokal. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7(2), 201.
8. Helwa, Siswati, & Susilo. (2025). Analisis peran sosialisasi politik KPU Kota Blitar dalam meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik pemilih pemula pada Pilkada 2024. *Jurnal Media Akademik*, 3(9), 73–86.
9. Dewi, L. Y., dkk. (2025). Analisis peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam partisipasi politik masyarakat di pilkada serta meminimalisir golput. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Politik Publik*, 8(1), 45–58.
10. Sumarlin, W., Waty, R. R., Andriana, S., & Prasetya, E. Y. (2024). Dinamika netralitas ASN dalam partisipasi dan dukungan politik menuju Pilkada serentak 2024. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 5(2), 223–246.
11. Baskoro, A., & Wafi, M. A. (2025). Tantangan dan strategi pengawasan partisipatif oleh Bawaslu Sleman: Studi empiris Pilkada Sleman 2024. *Jurnal Restorasi Hukum*, 8(2), 233–267.
12. Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
13. Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Cet. ke-13). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
14. Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
15. Isra, S. (2021). *Peradilan konstitusional dan demokrasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
16. Indrati, M. F. (2020). *Ilmu perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
17. Hadjon, P. M. (2018). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Malang: Peradaban.
18. Huda, N. (2020). *Negara hukum, demokrasi, dan judicial review*. Yogyakarta: FH UII Press.
19. Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
20. Huda, N. (2020). *Negara hukum, demokrasi, dan judicial review*. Yogyakarta: FH UII Press.
21. Hadjon, P. M. (2018). *Hukum administrasi dan good governance*. Surabaya: Universitas Airlangga Press.
22. Indrati, M. F. (2020). *Ilmu perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
23. Mertokusumo, S. (2019). *Penemuan hukum*. Yogyakarta: Liberty.
24. Isra, S. (2017). *Pemilu dan kedaulatan rakyat*. Denpasar: Rajawali Pers.