

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM (PKPU) DALAM SISTEM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**



Oleh:

MOH FAUZAN ADZIMA A. HI YAHYA

040 2017 0078

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM (PKPU) DALAM SISTEM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi

Oleh:

**MOH FAUZAN ADZIMA A. HI. YAHYA
040 2017 0078**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2022**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini diterangkan bahwa skripsi tersebut dibawah ini:

Judul : Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum
Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)
Dalam Sistem Peraturan Perundang-
Undangan.

Nama : Moh Fauzan Adzima A. HI. Yaha
Stambuk : 040 2017 0078
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Dasar Penetapan : **Nomor: 0219/H.05/FH-UMI/III/2022**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian hasil penelitian:

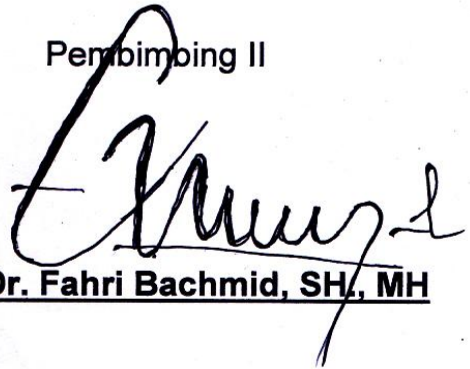
Disetujui Oleh:

Pembimbing I



Dr. Agussalim A. Gadjong, SH., MH.

Pembimbing II



Dr. Fahri Bachmid, SH., MH

Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Tata Negara



Dr. Agussalim A. Gadjong, SH., MH.

PERSETUJUAN UNTUK UJIAN SKRIPSI

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar
memberikan persetujuan untuk ujian skripsi kepada:

Judul : Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum
Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)
Dalam Sistem Peraturan Perundang-
Undangan.

Nama : Moh. Fauzan Adzima A. HI. Yahya

Stambuk : 040 2017 0078

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dasar Penetapan : **Nomor: 0219/H.05/FH-UMI/III/2022**

Makassar, 12 Oktober 2022

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muslim Indonesia

Makassar



(Prof. Dr. H. La Ode Husein, SH.,MH)

NIPS. 104860192

HALAMAN PENGESAHAN

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN
KOMISI PEMILIHAN UMUM (PKPU) DALAM SISTEM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Disusun dan diajukan oleh:

MOH FAUZAN ADZIMA A. HI. YAHYA
040 2017 0078

Telah dipertahankan dihaapan Panitia Ujian Skripsi pada Program Studi
Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Univeritas Muslim Indonesia

Pada Oktober 2022

Dan dinyatakan diterima

Makassar Oktober 2022

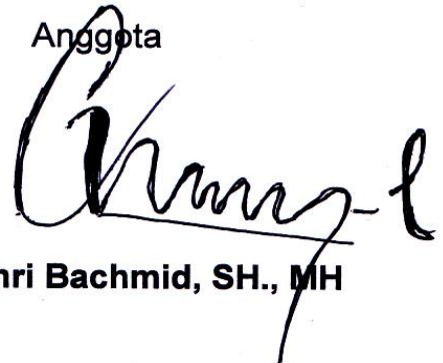
Panitia Ujian

Ketua



Dr. Agussalim A. Gadjong, SH., MH.

Anggota



Dr. Fahri Bachmid, SH., MH

An. Dekan

Wakil Dekan



Dr. Muhammad Rinaldy Bima, SH., MH

HALAMAN PENGESAHAN

Diterangkan bahwa skripsi tersebut dibawah ini:

Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum
Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)
Dalam Sistem Peraturan Perundang-
Undangan.

Nama Mahasiswa : Moh Fauzan Adzima A. HI. Yahya
NIM : 040 2017 0078
Bagian : Hukum Tata Negara
Dasar Penetapan : Nomor : 0219/H.05/FH-UMI/III/2022

Telah dipertahankan dihadapan dan diterima oleh panitia ujian skripsi.

Disahkan oleh:

Dr. Agussalim A. Gadjong, SH., MH

(.....)

Dr. Fahri Bachmid, SH., MH

(.....)

Farah Syah Reza, SH., MH

(.....)

A. Tenri Sapada, SH., MH

(.....)



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

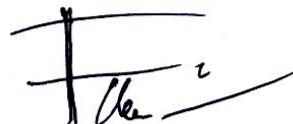
Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Mahasiswa : Moh Fauzan Adzima A. HI. Yahya
NIM : 040 2017 0078
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Perlindungan Konsumen Terhadap Praktik
Jual Beli Akun Pengemudi Ojek Online
(Studi Kasus Kantor Gojek Makassar)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya ini benar merupakan asli hasil karya sendiri, bukan merupakan hasil plagiasi terhadap karya ilmiah orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan dari skripsi merupakan hasil plagiasi maka saya bersedia menerima sanksi karena perbuatan tersebut.

Makassar, 12 Oktober 2022

Yang Menyatakan



Moh Fauzan Adzima A. HI. Yahya

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat, taufik dan hidayah-nya sehingga penyusun Skripsi ini dengan judul “Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan, dapat dirampungkan sesuai dengan waktu yang direncanakan. Tak lupa penulis kirimkan salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW sebagai teladan bagi seluruh umat.

Disadari bahwa Skripsi ini kurang sempurna, hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan yang ada pada penulis. Oleh karena itu, saran dan koreksi untuk perbaikan dan penyempurnaannya sangat penulis harapkan.

Pada kesempatan ini, perkenalkan penulis menyampaikan rasa terima kasih diiringi doa kepada ALLAH SWT., kepada Kedua orang tua Penulis Ayah Amran Hl. Yahya dan Ibunda Sriyanti Dg Parebba yang telah mendidik, membesarkan dan membimbing serta doa yang tulus. Selanjutnya diucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Basri Modding, SE. M.S.I, selaku Rektor Universitas Muslim Indonesia.
2. Prof. Laode Husein, SH., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.
3. Dr. Muhammad Rinaldy Bima, SH., MH Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Dr. Satria Hasyim,

SH., M.H., Selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Dr. H. Baharuddin Badaru, SH., M.H., Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Dr. Zainuddin, S.Ag., M.H, Selaku Wakil Dekan IV Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia

4. Dr. Agussalim A Gadjong, SH.,MH, selaku Ketua Bagian Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, yang telah memberikan izin, kesempatan dan fasilitas kepada penulis selama mengikuti Pendidikan Program Sarjana
5. Dr. Agussalim A Gadjong, SH.,MH dan Dr. Fachri Bachmid, SH.,MH Selaku Ketua dan Anggota Pembimbing yang memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, kecermatan, dan kebijakan dalam memberi petunjuk-petunjuk perihal prinsip penulisan karya ilmiah kepada penulis.
6. Andi Tenri Sapada, SH.,MH., dan Farah Syahreza, SH., MH. Selaku Penilai yang memberikan masukan dan saran pada ujian Seminar Proposal sampai Ujian Skripsi.
7. Seluruh pegawai akademik dan administrasi Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia yang dengan sabar dan ikhlas membantu memperlancar proses penyusunan skripsi ini.
8. Untuk saudara-saudara saya yang tercinta Ika Pratiwi Lestari HI. Yahya, Khairunnisa HI. Yahya, Putri Salsabila HI. Yahya, yang

telah membantu dan memberikan motivasi dalam menyusun skripsi.

9. Untuk sahabat-sahabat yang sangat saya sayangi yang telah membantu dan menemani penulis selama proses penyusunan skripsi ini.
10. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat disebutkan satu persatu Syukran Jazakumullah Khairan.

Akhirnya penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat betapapun kecilnya baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan maupun untuk kepentingan praktisi.

Makassar, 12 Agustus 2022

Moh Fauzan Adzima A. HI. Yahya

ABSTRAK

Moh Fauzan Adzima A. HI. Yahya, NIM: 04020170078. Tinjauan yuridis kedudukan hukum peraturan komisi pemilihan umum (PKPU) dalam sistem peraturan perundang-undangan. Dibimbing oleh Agussalim A. Gadjong dan Fachri Bachmid.

Tujuan dalam penulisan ini untuk mengetahui Untuk mengetahui dan menganalisis Untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dan memahami materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

Penelitian ini adalah tipe yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif menggunakan data primer dan sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan mengambil bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kedudukan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum meski tidak secara eksplisit ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, namun KPU sebagai lembaga konstitusional, memiliki kewenangan untuk membentuk aturan yang berkekuatan hukum mengikat, ketetapanannya bersifat keluar dan berlaku dalam sistem hukum nasional dan materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum sekurang-kurangnya memuat: 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; 2) Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang; 3) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat; 4) Pengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*); dan 5) Memuat hal-hal teknis guna mewujudkan berjalannya pemilihan umum yang demokratis.

Rekomendasikan dari penelitian ini adalah Sebaiknya Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam membentuk Peraturan KPU kiranya perlu untuk memperhatikan dasar pembentukan, tersebut dapat menjadi salah satu upaya penguatan Peraturan KPU sebagai instrumen hukum yang dimiliki KPU agar tetap tercipta harmonisasi dalam tatanan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan ebaiknya materi muatan Peraturan KPU agar tidak terjadi ketidakjelasan batasan materi dan tumpang tindahnya peraturan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN	v
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK.....	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Tinjauan Kedudukan Hukum	8
1. Pengertian Kedudukan.....	8
2. Pengertian Hukum.....	8
3. Pengertian Kedudukan Hukum	11
B. Tinjauan Umum Pemilihan Umum	11
1. Pengertian Pemilihan Umum.....	11
2. Pemilihan Umum Kepala Daerah	16
3. Tujuan Pemilihan Umum	17
4. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum	20
C. Tinjauan Umum Komisi Pemilihan Umum (KPU)	31
1. Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	31
2. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Pemilihan Umum	31
D. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan.....	17

1. Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	17
2. Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	37
3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan	40
4. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	42
5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	43
BAB III METODE PENELITIAN.....	47
A. Tipe Penelitian.....	47
B. Pendekatan Penelitian.....	48
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	48
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	48
E. Analisis Bahan Hukum	49
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	50
A. Bagaimana kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).....	50
B. Materi muatan yang terkandung dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)	59
BAB V PENUTUP	67
A. Kesimpulan	67
B. Saran	67
DAFTAR PUSTAKA	69

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan salah satu proses untuk memperjuangkan kepentingan politik dalam bentuk proses seleksi terhadap lahirnya wakil rakyat dan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi, karena pemilihan umum merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan rakyat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan. Pemilihan umum adalah sarana komunikasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945.¹

Pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis masih menjadi harapan sekaligus salah satu semangat reformasi. Pada tataran praktis, merujuk pada dinamika ketatanegaraan di berbagai negara, konsep negara demokratis masih menjadi pilihan ideal dibanding konsep lainnya.²

Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan produk hukum dari Komisi Pemilihan Umum yang merupakan pelaksanaan teknis terkait hal-hal yang diamanahkan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau perintah Undang-Undang, selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 8

¹ Wiri Ariana. (2019). *Skripsi. Opini Masyarakat Asahan Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019*. Sumatera Utara : Universitas Sumatera Utara.

² Ni'matul Huda. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada. hlm. 237.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, Tetap, dan Mandiri. Selain menyelenggarakan Pemilihan Umum sebagaimana di maksud dalam Pasal 12 huruf c yakni Komisi Pemilihan Umum juga bertugas dalam menyusun Peraturan Komisi Pemilihan Umum untuk setiap tahapan Pemilihan Umum dan pada Pasal 13 huruf b menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum berwenang menetapkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum untuk setiap tahapan Pemilihan Umum.³

QS An-Nisa Ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Terjemahannya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.”

Pemilihan umum atau yang dikenal dengan pemilu merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat didalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara

³ Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Pasal 1 Angka 8, Pasal 12 Huruf c, Pasal 13 Huruf b.

Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Ditengah, masyarakat istilah pemilu sering merujuk kepada pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diadakan lima tahun sekali.

Pemilu adalah kompetisi memperebutkan suara rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan politik. Sebagai sebuah kompetisi, pemilu harus diselenggarakan oleh lembaga yang kredibel di mata rakyat maupun peserta. Lembaga penyelenggara pemilu harus independen atas semua kepentingan, agar keputusan yang diambilnya semata-mata demi menjaga kemurnian suara rakyat.

Di dalam pelaksanaan pemilu tentu harus adanya penyelenggara pemilu, penyelenggara pemilu tersebut meliputi komisi pemilihan umum (KPU). KPU terdiri dari KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota adalah lembaga penyelenggara Pemilu di pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang bersifat tetap. Untuk penyelenggaraan pemilu di tingkat kecamatan dibentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), di tingkat desa/kelurahan atau sebutan lainnya dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang bersifat *ad hoc*.⁴

Pembentukan KPU merupakan bentuk restorasi yang paling pesat dalam hal independenisasi penyelenggaraan pemilu pasca orde baru.

⁴ Rensius Raimondo Simamora. (2015). Skripsi. *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang PANWASLU dalam Mewujudkan Tahapan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang Jujur dan Adil Berdasarkan UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu* (Studi Panwaslu Kota Semarang). Universitas Negeri Semarang. hlm. 2.

UUD 1945 sebelum amendemen memang menyantumkan perihal adanya lembaga yang akan mengurus pemilu. Namun praktiknya, memperlihatkan ketiadaan independensi dari lembaga pemilu tersebut. Pertama kalinya, lembaran independennya KPU dibuka pada saat pemilu tahun 1999. Melalui TAP MPR No. XIV/MPR/1998, pemilu pertama dalam masa reformasi dilaksanakan pada 7 Juni 1999. Pada amendemen ketiga UUD 1945 diatur dalam Pasal 22E ayat (5), menyatakan: “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.⁵

Susunan peraturan perundang-undangan tidak tercantum peraturan-peraturan yang dikeluarkan atau dibentuk oleh lembaga-lembaga atau komisi. Indonesia memiliki lembaga-lembaga negara atau komisi yang diberikan tugas dan kewenangan oleh konstitusi dan undang-undang, maka untuk menjalankan tugas dan kewenangan tersebut membutuhkan sebuah aturan yang mengatur tentang pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Untuk komisi yang diberi tugas dan kewenangan oleh konstitusi adalah Komisi Pemilihan Umum.⁶

Salah satu aturan mengikat dan merupakan produk hukum dari KPU adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), yang merupakan pelaksanaan teknis terkait hal-hal yang diamanahkan

⁵ Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Pentaannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada., hlm. 108-109.

⁶ Republik Indonesia, Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 E ayat 5.

langsung oleh UUD 1945 atau perintah undang-undang. Namun, menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Walaupun pada Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan klausul mengenai “komisi”, tetapi tidak secara eksplisit menyebutkan Komisi Pemilihan Umum, yang akan mempengaruhi produk hukum yang dikeluarkannya seperti Peraturan KPU. Olehnya itu, perlu untuk mempertanyakan apakah semua peraturan KPU materi muatannya mempunyai delegasi wewenang untuk mengatur hal-hal yang dianggap perlu oleh peraturan yang lebih tinggi. Karena, segala tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut, harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap

perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau rules dan procedures yang jelas.⁷

Beranjak dari konstruksi permasalahan di atas, isu penelitian akan fokus pada aspek normatif eksistensi Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Hal tersebutlah yang menjadi alasan calon peneliti menentukan judul skripsi ini adalah **“Tinjauan Yuridis Kedudukan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”**.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, penulis mengangkat rumusan masalah sebagi berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)?
2. Bagaimana materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).
2. Untuk mengetahui dan memahami materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

⁷ Jimly Asshiddiqie. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta : Konstitusi Press. hlm. 212.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan yang berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara, yang berkaitan dengan eksistensi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam sistem peraturan perundang-undangan.
2. Dari segi praktis, memberikan informasi sebagai pertimbangan ataupun saran yang berfungsi sebagai masukan baik bagi masyarakat luas maupun bagi instansi atau lembaga hukum secara khusus dan masyarakat secara umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Kedudukan Hukum

1. Pengertian Kedudukan

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (*social status*). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.

2. Pengertian Hukum

Hukum banyak sekali seginya dan luas sekali cakupannya karena hukum mengatur semua bidang kehidupan masyarakat, tidak hanya masyarakat suatu bangsa tetapi juga masyarakat dunia yang selalu mengalami perkembangan dan perubahan terus menerus. Perkembangan sejarah kehidupan umat manusia senantiasa menyebabkan terjadinya perubahan tentang apa yang di maksud dengan hukum dari masa kemasa, sebelum manusia mengenal Undang-Undang hukum identik dengan kebiasaan dan tradisi yang

menjadi pedoman dalam kehidupan. Pertanyaan tentang apa itu hukum merupakan pertanyaan yang memiliki jawaban yang lebih dari satu sesuai dengan pendekatan apa yang dipakai oleh karna itu hukum pada hakekatnya bersifat abstrak.⁸

Istilah (hukum) sangat cukup beragam dalam bahasa setiap negara, dalam bahasa Inggris disebut (*law*), dalam bahasa Perancis disebut (*droit*), dalam bahasa Belanda disebut (*recht*), dalam bahasa Jerman disebut (*recht*) sedangkan dalam bahasa Arab disebut (*syari'ah*).⁹

Dalam hukum, komponen utamanya adalah masyarakat dan aturan yang didalamnya terdapat suatu lembaga yang menyelenggarakan proses pembentukan dan penerapan hukum. Manusia dibentuk dan dibangun di atas landasan kal-pikiran, norma, agama, etika, dan nilai sosial-budaya. Kamus hukum menyebutkan, hukum adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang mana tiap-tiap orang yang bermasyarakat wajib menaatinya, bagi pelanggaran terdapat sanksi.¹⁰

Memahami hukum secara umum lebih mudah dengan berpedoman pada paham serta aliran pemikiran hukum yang melatarbelakanginya. Berikut ini merupakan paham serta pendapat para ahli:

⁸ Ahmad Ali. (2008). *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm. 12.

⁹ Riduan Syahrani. (2008). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. Cetakan Ke III. hlm. 15.

¹⁰ Yan pramadya Puspa. (2008). *Kamus Hukum*. Semarang : CV. Aneka Ilmu, hlm. 284.

Menurut Aristoteles menyatakan bahwa:¹¹

“Hukum adalah sebagai suatu kumpulan peraturan yang mengikat masyarakat serta hakim. Bentuk dan isi dari konstitusi berbeda dari undang-undang. Karena undang-undang memiliki kedudukan untuk mengawasi hakim dalam menghukum orang yang bersalah”.

Menurut E. Utrecht menyatakan bahwa:¹²

“Hukum adalah kumpulan petunjuk hidup atau perintah dan larangan yang mengatur tatanan masyarakat, yang di taati oleh masyarakat, dan bila terjadi pelanggaran tersebut mendapat tindakan oleh penguasa”.

Menurut Marxis menyatakan bahwa:¹³

“Marxis menyatakan, hukum merupakan cerminan hubungan masyarakat pada suatu tahapan perkembangan tertentu yang ekonomis”.

Hukum dapat didefinisikan dengan memilih satu dari 5 kemungkinan di bawah ini yaitu: ¹⁴

- a. Sesuai sifat-sifatnya yang mendasar, logis, religius, atau pun etis.
- b. Menurut sumbernya, yaitu Undang-Undang.
- c. Menurut efeknya di dalam kehidupan masyarakat.
- d. Menurut metode pernyataan formalnya atau pelaksanaan otoritasnya.
- e. Menurut tujuan yang ingin di capainya.

¹¹ By Dwi. "Pengertian Hukum", <http://umumpengertian.blogspot.sg/2016/02/pengertian-umum-hukum-adalah.html>. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.

¹² Pengertian Hukum Menurut Para Ahli, <http://hukum-on.blogspot.sg/2012/06/pengertian-hukum-menurut-para-ahli.html>. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.

¹³ Haris Sumadiri. (2016). *Hukum & Etika Media Massa*. Bandung : Simbiosis Rekatan Media. hlm. 2.

¹⁴ Riduan Syahrani. (2009). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm 18.

3. Pengertian Kedudukan Hukum

Kedudukan hukum memiliki pemahaman bahwasannya dimana suatu subyek hukum ataupun obyek hukum berada. Dengan memiliki kedudukan, subyek hukum ataupun obyek hukum dapat melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Dalam istilah bahasa latin, kedudukan hukum disebut *locus standi* yang memiliki makna bahwa suatu keadaan ketika suatu subyek hukum atau obyek hukum dianggap memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi.¹⁵

B. Tinjauan Umum Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah memilih penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan.¹⁶ Sedangkan, menurut Undangundang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

¹⁵ Wikipedia. "Pengertian Kedudukan Hukum", https://id.wikipedia.org/wiki/Kedudukan_hukum. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.

¹⁶ Abu Nashr Muhammad Al-Imam. (2004). *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*. Jakarta : Prisma Media. hlm. 29.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilihan umum (partai politik) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik seperti kampanye, iklan, propaganda, melalui media massa cetak, audio dan lain-lain, diselenggarakan secara umum, langsung, rahasia, dan bebas yang juga merupakan syarat-syarat mutlak bagi suatu pemilihan umum. Menurut kelaziman negara demokrasinya ditugaskan pada suatu "Panitia Pemilihan Umum".

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa:

"Pemilu ialah tempat kedaulatan rakyat di dalam memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih anggota DPRD, yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam NKRI berdasarkan pada Pancasila dan UUD NKRI Tahun 1945".

Bahwa pemilihan umum adalah proses pemilihan atau penentuan sikap yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memilih penguasa ataupun pejabat politik untuk memimpin suatu Negara yang juga diselenggarakan oleh Negara. Pemilu dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:¹⁷

¹⁷ Fajar Ashar, pengertian pemilihan umum, (online) <http://pengertianahli.id/2013/12/pengertian-pemilihan-umum-pemilu.html>, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2022

- a. Cara langsung, dimana rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di badan-badan perwakilan rakyat. Contohnya: pemilu di Indonesia untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan Presiden.
- b. Cara bertingkat, dimana rakyat terlebih dahulu memilih wakilnya (senat), lantas wakil rakyat itulah yang akan memilih wakil rakyat yang akan duduk di badan-badan perwakilan rakyat.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa:

“Dalam menyelenggarakan pemilu harus mempunyai prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien”.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa:

“Penyelenggaraan pemilu berguna untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, guna mewujudkan pemilu yang adil serta berintegritas, dapat menjamin konsistensi yang mengatur sistem pemilu, memberikan suatu kejelasan hukum serta dapat mencegah duplikasi di dalam pengaturan pemilu, dan terwujudnya pemilu yang efektif serta efisien”.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak

atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol).¹⁸

Pemilu merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Bagi negara yang mengklaim diri sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dari demokrasi pelaksanaan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi.¹⁹

Pemilu disebut juga dengan “*Political Market*” artinya bahwa pemilihan umum adalah pasar politik tempat individu/masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilihan umum (partai politik) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye, propoganda, iklan politik melalui media massa cetak, audio (Radio) maupun audio visual (televisi) serta media lainnya seperti, spanduk, pamflet, selebaran bahkan komunikasi antar pribadi yang berbentuk face to face (tatap muka) atau *lobby* yang berisi penyampaian pesan mengenai program, *platform*, asas, ideologi serta janji-janji politik lainnya guna mayakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat menentukan pilihannya terhadap salah satu partai politik yang

¹⁸ Moh. Mahmud MD. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 60.

¹⁹ Titik Triwulan Tutik, (2012). *konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Rencana Prenada Media Group. hlm. 329.

menjadi peserta pemilihan umum untuk mewakilinya alam badan legislatif maupun eksekutif.²⁰

Pemaknaan terhadap pemilihan umum, terlebih dahulu harus memaknai sistem demokrasi yang menjadi latar belakangnya. Kaitan antara kedua sangat erat yaitu berangkat dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*). Makna tersebut mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut berada pada tangan rakyat dan harus bertindak atas nama rakyat. Untuk itu, maka pemilu dijadikan cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.²¹

Walaupun setiap warga negara indonesia (laki-laki dan wanita) mempunyai hak untuk memilih, namun Undang-Undang Pemilu mengadakan pembatasan umur untuk dapat ikut serta di dalam pemilihan umum. Batas waktu untuk menetapkan batas umum ialah waktu pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum:

- a. Sudah genap berumur 17 tahun
- b. Belum mencapai usia 17 tahun, akan tetapi sudah kawin dahulu.

Adapun ketentuan umur 17 tahun yaitu berdasarkan perkembangan kehidupan politik di Indonesia, bahwa warga negara republik Indonesia yang telah mencapai umur 17 tahun, ternyata

²⁰ A. Rahman H.I. (2007). *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. hlm. 147.

²¹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham. (2017). *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers. hlm. 45.

sudah mempunyai pertanggungjawaban politik terhadap negara dan masyarakat, sehingga sewajarnya diberikan hak untuk memilih wakil-wakilnya dalam pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat.²²

2. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.²³

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup:

- a. Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi.
- b. Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten

²² Ali samiun, pengertian pemilihan umum , tujuan , fungsi, syarat , (online) <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html>, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2022.

²³ Yusdianto. (2010). *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2. hlm 44.

c. Wali kota dan wakil wali kota untuk kota

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

3. Tujuan Pemilihan Umum

Pemilu membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu Negara. Melalui pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para calon pemimpin dan menyaring calon-calon tersebut. Pada hakikatnya pemilu, dinegara manapun memiliki asensi yang sama. Pemilu berarti masyarakat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. Pemimpin yang dipilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Menurut Parulian Donald, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentuk atau pemupukan kekuasaan yang abash (otoritas) dan mencapai tingkat keterwakilan pilitik (*political representativeness*). Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung.

Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu yang relative lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik. Dalam arti yang lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.²⁴

Sebagai saran pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka pemilu bertujuan antara lain:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintah secara aman dan tertib.
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
- c. Dalam rangka melaksanakan hak asasi warga Negara.

Memang harus diakui tujuan pemilu secara signifikan berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal pemilu bertujuan empat sistem pokok. Pertama, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tetapi pemilu, tanpa persaingan terbuka diantara kekuasaan sosial dan kelompok politik dalam menuju kekuasaan politik, maka tidak ada demokrasi. Kedua, pemilu melegitimasi sistem politik. Ketiga, mengabsahkan

²⁴ Parulian Donald. (2006). *Menggugat Pemilu*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. hlm. 5.

kepemimpinan politik. Keempat, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di Negara-negara demokrasi politik.²⁵

Menurut Prihatmoko pemilu dalam pelaksanaan memiliki tiga tujuan yakni:²⁶

- a. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi pemimpin pemerintah dan alternative kebijakan umum (*public policy*).
- b. Pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
- c. Pemilu sebagai sarana mobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintah denagan jalan ikut serta dalam proses politik.

Selanjutnya tujuan pemilu dalam pelaksanaannya berdasarkan undangundang nomor 8 tahun 2012 pasal 3 yakni pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam Negara kesatuanRepublik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Dari penjelasan diatas dapat menunjukan bahwa tujuan dari pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah baik dieksekutif (pemerintah)

²⁵ Titi Triwulan Tutik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana. hlm. 329.

²⁶ Prihatmoko, Joko, J. (2003). *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang : LP21 Press. hlm. 19.

maupun Legislatif, serta untuk membentuk pemerintah yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

4. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum

Terdapat 3 (tiga) lembaga yang saling bekerjasama untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yaitu KPU (Komisi Pemilihan Umum), Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Untuk penjelasan masing-masing dari tugas lembaga negara yang menangani pemilu seperti diuraikan di bawah ini:

a. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU adalah nama yang diberikan oleh undang-undang tentang Pemilihan Umum untuk lembaga yang menyelenggarakan Pemilu. Dalam pasal 22E UUD 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Adanya KPU adalah salah satu dari hasil perubahan UUD 1945, ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.²⁷

Berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, KPU merupakan lembaga

²⁷ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit., h. 201.

penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas untuk melaksanakan pemilu. Dalam Pasal 8 terdapat tiga jenis KPU, yakni:²⁸

- 1) KPU merupakan komisi pemilihan umum yang berkedudukan di ibukota sehingga ia merupakan komisi pusat.
- 2) KPU Provinsi sama halnya dengan KPU yang berkedudukan di pusat, bedanya KPU Provinsi berkedudukan di ibukota provinsi.
- 3) KPU Kabupaten/Kota Untuk KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota.

Selain itu juga dibentuk beberapa panitia yang berkedudukan sampai di tingkat desa maupun di luar negeri yakni:²⁹

- 1) PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) yang bertugas melaksanakan pemilu di tingkat kecamatan.
- 2) PPS (Panitia Pemungutan Suara) yang bertugas melaksanakan pemilu di tingkat desa atau kelurahan. PPS ini kemudian membentuk KPPS (Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara) yang bertugas melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara yang disebut dengan TPS (Tempat Pemungutan Suara).
- 3) PPLN (Panitia Pemilihan Luar Negeri) yang bertugas melaksanakan pemilu di luar negeri. PPLN ini kemudian

²⁸ Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

²⁹ Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

membentuk KPPSLN (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri) yang mana bertugas untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pengutan suara yaitu TPSLN (Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri).

Oleh karena KPU berkedudukan baik di daerah maupun pusat maka wilayah kerjanya pun meliputi seluruh wilayah negara NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Hal ini dilakukan karena bagaimanapun juga demokrasi harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan menyeluruh demi kedaulatan rakyat Indonesia. KPU bersifat mandiri artinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya ia bebas dari pengaruh pihak manapun.

Hal ini bertujuan agar tidak ada ideologi politik oleh partai tertentu yang memiliki tujuan tersembunyi untuk mendapatkan suara lebih banyak. Di Indonesia, pemilu yang diselenggarakan oleh KPU diantaranya meliputi:

- a) Pemilu untuk memilih anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).
 - b) Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.
 - c) Pemilu untuk Memilih Gubernur, Walikota, dan Bupati
- Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu akan berbeda antara pemilu untuk memilih pemerintah pusat, daerah, maupun anggota badan perwakilan. Tugas dan

wewenang antara KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota pun juga berbeda.

Berikut ini adalah tugas dan wewenang KPU secara garis besar diantaranya meliputi:

- a) Merencanakan program, anggaran, beserta jadwal pelaksanaan pemilu.
- b) Menyusun dan menetapkan tata kerja seluruh KPU yang bertugas sampai ditingkat desa.
- c) Menyusun dan menetapkan pedoman teknis dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang sebelumnya telah dikonsultasikan kepada DPR dan pemerintah.
- d) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu.
- e) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi.
- f) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dari pemerintah.
- g) Menetapkan peserta pemilu.
- h) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi dari KPU Provinsi kemudian membuat berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara.
- i) Menerbitkan surat keputusan untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya Dan sebagainya.

Demi kelancaran tugas dan wewenang tersebut KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota maka dibentuklah sekretariat yang bersifat hirarki yang meliputi:

- a) Sekretariat Jendral KPU-Sekretariat jendral memiliki kewajiban untuk menyusun laporan pertanggungjawaban yang terkait dengan keuangan, pemeliharaan arsip dan berbagai dokumen pemilu, serta pengelolaan inventaris pemilu.
- b) Sekretariat KPU Provinsi-Sekretariat ini memiliki tanggung jawab yang sama dengan Sekretariat Jendral KPU, hanya saja wilayah kerjanya adalah Provinsi.
- c) Sekretariat KPU Kabupaten atau Kota Sekretariat ini bertanggungjawab terhadap wilayah kabupaten/kota yang mana memiliki tanggung jawab yang sama dengan sekretariat yang lainnya.

b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Didalam Undang-undang No. 7 tahun 2017 Pasal 1 ayat (17) menyebutkan bahwa Bawaslu adalah:³⁰

“Lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Seperti halnya KPU, kedudukan Bawaslu juga meliputi daerah sampai pusat yakni meliputi:³¹

³⁰ Pasal 1Ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³¹ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- 1) Bawaslu merupakan badan pengawas pemilu di tingkat pusat sehingga berkedudukan di ibukota NKRI.
- 2) Bawaslu Provinsi, Merupakan Bawaslu yang mengawasi jalannya pemilu di tingkat provinsi sehingga berkedudukan di ibukota provinsi.
- 3) Bawaslu Kabupaten/Kota, Merupakan Bawaslu yang berdasar di tingkat Kabupaten/Kota sehingga kedudukannya di ibukota kabupaten/kota.

Tidak hanya KPU saja yang membentuk kepanitiaan, Bawaslu juga membentuk panitia di berbagai wilayah seperti:

- 1) Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota.
- 2) Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang mana bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan.
- 3) Pengawas Pemilu Lapangan yang merupakan petugas pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk daerah desa atau kelurahan.
- 4) Pengawas Pemilu Luar Negeri yang mana bertindak untuk mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan di luar negeri.

Sebagai pengawas, Bawaslu memiliki tugas-tugas tertentu dalam penyelenggaraan pemilu seperti yang termuat dalam Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, meliputi:³²

- 1) Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
- 2) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - a) Pelanggaran Pemilu; dan
 - b) Sengketa proses Pemilu;
 - c) Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu
- 3) Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu
- 4) Mencegah terjadinya praktik politik uang
- 5) Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
- 6) Mengawasi pelaksanaan putusan-keputusan, seperti putusan DKPP dan PKU
- 7) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP
- 8) Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu

³² Pasal 73 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- 9) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 10) Mengevaluasi pengawasan Pemilu
- 11) Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- 12) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, Bawaslu berwenang untuk melakukan beberapa hal di bawah ini sesuai dengan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, meliputi:³³

- a) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- c) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil

³³ Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f) Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - g) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
 - h) Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - i) Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
 - j) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dari anggota Panwaslu LN; dan
 - k) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan wewenang, Banwaslu juga memiliki beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai dengan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. yakni meliputi:³⁴

- a) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
 - b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
 - c) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
 - d) Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
 - e) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Dewan Kehormatan Pengawas Pemilu (DKPP)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (24), DKPP adalah “lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu”. Tugas DKPP dalam pemilu tertuang dalam Pasal 159 yakni meliputi:³⁵

³⁴ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³⁵ Pasal 1 Ayat (24) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- 1) Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan
- 2) Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya berwenang:³⁶

- a) Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b) Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c) Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- d) Memutus pelanggaran kode etik.

Selain tugas dan kewenangan DKPP berkewajiban:³⁷

- a) Menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
- b) Menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu;

³⁶ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³⁷ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- c) Bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d) Menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

C. Tinjauan Umum Komisi Pemilihan Umum (KPU)

1. Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pemilu untuk lembaga penyelenggara pemilu. UUD 1945 Amandemen pasal 22E, menerangkan bahwa nama lembaga penyelenggara pemilu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum, melainkan perkataan umum untuk menyebutkan lembaga penyelenggara Pemilu, sehingga sebenarnya UU dapat saja memberikan nama lain untuk menyebut lembaga penyelenggara Pemilu.

KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. Lembaga-lembaga lain yang bersifat independen antarlain seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. KPU merupakan suatu komisi negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama.

Kedudukan KPU dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

2. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU, mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum
2. Menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilihan umum
3. Membentuk panitia pemilihan Indonesia yang kemudian disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di tempat pemungutan suara yang selanjutnya disebut TPS
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap pemilihan
5. Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II
6. Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum
7. Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf : g. Tugas dan kewenangan lainya yang di tetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain dari tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana di maksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (Tiga) tahun setelah pemilihan umum dilaksanakan, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengevaluasi sistem pemilihan umum.

Pengaturan tentang tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum baik dalam Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden termasuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah II, kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum.

D. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan

1. Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya. Sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.³⁸

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga

³⁸ Sudikno Mertokusumo. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta : Liberty. hlm. 89

perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.³⁹

Selanjutnya Burkhardt Krems dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Geetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :⁴⁰

- a. Teori Perundang-undangan (*Geetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Geetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundangundangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk

³⁹ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. (2011). *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung : Nusa Pedia. hlm. 12.

⁴⁰ Maria Farida I.S. (2007). *Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*. Yogyakarta : Kanisus. hlm.16

berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.

Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :⁴¹

- a. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungfahren*).
- b. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungsmethode*).
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungstechnik*).

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: ⁴²

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah;

⁴¹ Indah Trisiana. (2013). Skripsi. *Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Banjarnegara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. hlm. 43.

⁴² Maria Farida Indrati Soeprato. (2006). *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta : Kanisius. hlm. 3.

2. Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai urutan dari yang tertinggi adalah:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)
- c. Undang-undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)
- d. Peraturan Pemerintah (PP) Peraturan Presiden (Perpres)
- e. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Peraturan Kabupaten atau Kota

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini penjelasan masing-masing Peraturan Perundang-undangan tersebut:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

UUD 1945 adalah hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan nasional.

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)

Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR meliputi Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan MPR 1960 sampai 2002 pada 7 Agustus 2003. Berdasarkan sifatnya, putusan MPR terdiri dari dua macam yaitu Ketetapan dan Keputusan. Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang mengikat baik ke dalam atau keluar majelis. Keputusan adalah putusan MPR yang mengikat ke dalam majelis saja.

- 3) UU atau Perppu UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.

Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mekanisme UU atau Perppu adalah sebagai berikut: Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. DPR dapat menerima atau menolak Perppu tanpa melakukan perubahan. Bila disetujui oleh DPR, Perppu ditetapkan menjadi UU. Bila ditolak oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Baca juga: Plt Menkumham: Perlu Revisi 23 Undang-Undang untuk Pindah Ibu Kota

- 4) Peraturan Pemerintah (PP)

PP adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. PP berfungsi untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

5) Peraturan Presiden (Perpres)

Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

6) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi

Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Baca juga: Revisi UU KPK Segera Disahkan Jadi Undang-Undang dalam Rapat Paripurna

7) Perda Kabupaten atau Kota

Perda Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota. Termasuk

dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota. Makna tata urutan Peraturan Perundang-undangan Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan.

Selain jenis dan hierarki tersebut, masih ada jenis Peraturan Perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya. Peraturan Perundang-undangan lain ini juga mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

- a) MPR
- b) DPR
- c) DPD
- d) Mahkamah Agung (MA)
- e) Mahkamah Konstitusi (MK)
- f) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- g) Komisi Yudisial Bank Indonesia (BI)
- h) Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU

- i) DPRD Provinsi Gubernur DPRD Kabupaten atau Kota Bupati atau Walikota Kepala Desa atau yang setingkat
- j) Secara khusus, Peraturan Menteri yang dimaksud adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

3. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Materi Muatan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal membuat suatu perundang-undangan terkait dengan adanya materi muatan yang akan diatur, dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:⁴³

- a. Pengayoman.
- b. Kemanusiaan.
- c. Kebangsaan.
- d. Kekeluargaan.
- e. Kenusantaraan.

⁴³ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- f. Bhineka Tunggal Ika.
- g. Keadilan.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan
- j. Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang diatur dengan Undang-Undang berisi:⁴⁴

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - 1) Hak-hak asasi manusia
 - 2) Hak dan kewajiban warga negara
 - 3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara
 - 4) Wilayah negara dan pembagian daerah
 - 5) Kewarganegaraan dan kependudukan; dan
 - 6) Keuangan negara
- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu
- d. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi dan

⁴⁴ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

4. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.¹² Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁴⁵

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen *"The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity"*.⁴⁶

Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang

⁴⁵ Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, Theory Hans Kelsen. Tentang Hukum. (2006). Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta : Cet I. hlm.110.

⁴⁶ Kelsen, Hans. (2009). *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, USA : Massachusett hlm.124

paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (*abstrak*), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:⁴⁷

- a. *Staatsfundamentalnorn*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

⁴⁷ Atamimi, A, Hamid S, ,Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta hlm.287

Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:⁴⁸

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan

⁴⁸ Acmad Ruslan. (2011). *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education. hlm. 3-4.

Perundang undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang buat dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas amanat Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau setingkat dengan itu Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini maka tipe penelitiannya yang digunakan adalah penelitian hukum normative. Penelitian dilakukan secara kualitatif dengan bertumpu pada studi kepustakaan. Melalui studi kepustakaan, objek penelitian dapat dikaji sesuai dengan doktrin-doktrin dan asas-asas di dalam ilmu hukum, baik itu bersumber pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk melakukan analisa terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian dan pendekatan konseptual digunakan untuk mengetahui makna yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

1. Data Primer

Yaitu data empiris yang kerja untuk memahami serta mempelajari hal yang akan diteliti, dengan mengumpulkan atau menghimpun data yang relevan dengan obyek penelitian peraturan

perundangundangan yang berhubungan dengan objek penelitian, di antaranya: Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Jadi sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian ini maka jenis dan sumber data yang dipergunakan

2. Data Sekunder

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data sekunder dengan menganalisis buku-buku serta berbagai sumber tulisan yang bersifat ilmiah serta yang ada kaitannya dengan pembahasan skripsi ini. Dengan kata lain, data sekunder ini diperoleh dari penelaahan studi kepustakaan berupa literatur-literatur, peraturan perundang-perundang, sosial media dan dokumentasi dari instansi yang terkait.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penulisan karya ilmiah ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut :

1. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelaah bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, karya tulis, majalah, media cetak, media internet dan media elektronik yang relevan dengan objek penelitian

2. Penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan melakukan wawancara (*interview*) terhadap informan dan pihak-pihak yang memiliki kompetensi, seperti para ahli atau dosen, terkait objek penelitian ini guna melengkapi dan mengonfirmasi bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan.

E. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh terlebih dahulu diinventarisasi berdasarkan pokok permasalahan yang dibahas, yaitu kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Selanjutnya, bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut secara normatif, sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bagaimana kedudukan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)

Kedudukan Peraturan KPU tidak terlepas dari kedudukan KPU itu sendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 Perubahan Ketiga menyatakan bahwa: “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.⁴⁹

Keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang diatur dalam Konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang dikuatkan oleh pendapatnya Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa kelembagaan negara di tingkat pusat dibedakan dalam 4 (empat) tingkatan kelembagaan, yaitu:

- a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;

⁴⁹ Republik Indonesia, Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Lihat Pasal 22E ayat (5)

- c. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
- d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.

Kemunculan aturan ini, mengundang problematik, terutama terkait Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan bahwa, mantan terpidana korupsi dilarang mencalonkan diri menjadi caleg dalam pemilu. Terdapat dua alasan, mengapa Peraturan KPU tersebut menjadi sangat kontroversial, yaitu:

1. Inkonstitusional

Inkonstitusional menurut Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, telah memberikan pendapat hukum melalui putusannya mengenai aturan terhadap mantan narapidana korupsi yang mendaftarkan diri sebagai calon legislator, tertuang dalam Putusan No. 4/PUU-VII/2009.

Putusan ini sebagai jawaban atas judicial review terhadap UndangUndang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang membatalkan Pasal 12 Huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) Huruf g UU No. 10 Tahun 2008 dan Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008

karena bertentangan dengan UUD. Ketiga pasal tersebut mengatur bahwa mantan narapidana korupsi tidak boleh mencalonkan diri sebagai caleg. Pertimbangan hukum yang diberikan oleh MK adalah pasal-pasal tersebut telah berbuat tidak adil, telah mendiskriminasikan antara warga negara, serta tidak memberikan kedudukan hukum yang sama dalam pemerintahan.

2. Tumpang Tindih Peraturan

Kedudukan hukum mengenai syarat seorang warga negara dapat menjadi caleg telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilu, jauh sebelum Peraturan KPU Nomor 20/2018 ditetapkan oleh KPU. Dalam Pasal 240 Ayat 1 Huruf g dinyatakan bahwa, bakal calon DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia yang harus memenuhi syarat tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Terdapat dua makna dari pasal tersebut:

- a. Pertama, seorang mantan koruptor masih dapat menjadi caleg sepanjang tidak pernah dijatuhi pidana penjara lima tahun atau lebih dan bukan sedang dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan.

b. Kedua, seorang mantan koruptor tetap dapat mencalonkan diri di pemilu legislatif sepanjang mau mengakui secara terbuka dan jujur di depan publik bahwa ia adalah seorang mantan terpidana korupsi.

Oleh karena itu, terdapat sejumlah pihak yang melayangkan gugatan ke Mahkamah Agung (MA) yang akhirnya memutuskan pengujian Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 yang melarang mantan narapidana korupsi untuk menjadi calon legislatif. Isi putusan MA menyatakan bahwa ketentuan ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Konsekuensi yuridis dari putusan MA ini, mantan narapidana korupsi diperbolehkan untuk mencalonkan diri sebagai caleg. Untuk itu, MA memberikan kewenang kepada KPU untuk merevisi peraturan KPU sebelum diundangkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa, salah satu cara yang dapat digunakan pula untuk mengganti peraturan KPU yang dinyatakan tidak dapat berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah menggantinya dengan membentuk PKPU baru yang selaras dengan aturan yang lebih tinggi, sesuai dengan amanat putusan MA di atas.

Di Indonesia terdapat 2 (dua) lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dengan objek pengujian yang berbeda. Kedua lembaga tersebut adalah Mahkamah Agung (MA) yang berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah

undang-undang dan Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar.

Pada Pasal 24A Ayat (1), UUD NRI 1945, MA diberikan kewenangan, yakni:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”

Kewenangan lainnya, terkait dengan *judicial review* terdapat pada, Pasal 6, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materiil.

- a. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut.
- b. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya.
- c. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu tidak beralasan, Mahkamah Agung menolak permohonan keberatan tersebut.

Lebih lanjut, Pasal 31A UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah

Agung. Ketentuan Pasal 31A diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 31A

- 1) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.
- 2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:
 - a) Perorangan warga negara Indonesia;
 - b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
 - c) Badan hukum publik atau badan hukum privat.
- 3) Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:
 - a) nama dan alamat pemohon;
 - b) uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:
 1. materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dianggap

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau

2. pembentukan peraturan perundangundangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan

c) hal-hal yang diminta untuk diputus.

- 4) Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.
- 5) Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.
- 6) Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
- 7) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.
- 8) Putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) harus dimuat dalam Berita Negara atau Berita Daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal putusan diucapkan.

- 9) Dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau tidak bertentangan dalam pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.
- 10) Ketentuan mengenai tata cara pengujian peraturan perundangundangan di bawah undang-undang diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Pengaturan yang menyeluruh dan utuh tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, merupakan sesuatu hal yang baru. Sebelumnya, pengaturan ini tersebar ke dalam berbagai pengaturan dalam sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, konstitusi Indonesia juga hanya memuat pengaturan pokok mengenai kekuasaan pembentuk undang-undang selebihnya, aturan turunan mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan dibuat, materi muatan, batasan kewenangan masing-masing organ pembentuk, dan lain sebagainya, tidak cukup jelas mewadahi dalam berbagai pengaturan yang parsial.

Secara historis, dalam sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, konstitusi Indonesia hanya memuat pengaturan pokok mengenai kekuasaan pembentuk undang-undang, aturan turunan mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan di buat, materi muatan, batasan kewenangan masing-masing organ pembentuk, dan lain sebagainya

Bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, karena:⁵⁰

a. Pertama:

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas, dan apabila tidak terdapat landasan tersebut maka batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

b. Kedua:

Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis.

c. Ketiga:

Pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih rendah.

d. Keempat:

Pengetahuan mengenai seluk beluk peraturan perundang-undangan untuk menciptakan suatu sistem peraturan perundang-undangan yang tertib sebagai salah satu unsur perundang-undangan yang baik.

⁵⁰ Made Nurmawati, 2017, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm 6-7

B. Materi Muatan yang Terkandung dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)

Dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, dikenal ada berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Secara eksplisit dalam UUD Tahun 1945, hanya menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan yaitu: UU, Perpu, dan PP, sedangkan peraturan lainnya tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan praktek ketatanegaraan Indonesia.

Selanjutnya, tentang sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai memasuki babak baru setelah lahirnya Undang-undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian pada Tahun 2011 dirubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dalam kaitannya dengan Undang-Undang tersebut. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, selain UUD, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Perda, terdapat banyak jenis peraturan perundang-undangan yang lain dengan kualifikasi sebagai berikut:

1. Diakui keberadaannya;
2. Mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;

3. Dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
4. Dibentuk oleh badan yang diberi kewenangan.

Secara normatif, Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain asas-asas materiil tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat pula berisi asas-asas tertentu lainnya sebagai tambahan sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh perundangundangan yang bersangkutan.

1. Materi muatan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Penyebut mengenai hal-hal yang diatur dengan undang-undang oleh UUD 1945 tersebut tidak boleh diartikan limitatif. Artinya, terhadap hal-hal lain boleh saja diatur pula oleh undangundang menghendaki, yaitu kapan saja merasa perlu untuk mengaturnya dengan undang-undang.

Kriteria substantif materi muatan yang harus diatur dengan Undang-undang berisi hal-hal yang: Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang meliputi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
 - 1) Hak asasi manusia.
 - 2) Hak dan kewajiban warga negara.
 - 3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
 - 4) Wilayah negara dan pembagian daerah.
 - 5) Kewarganegaraan dan kependudukan.
 - 6) Keuangan negara.
- b. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- c. Pengesahan Perjanjian Internasional tertentu.
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.

- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- 2. Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP) Berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-undang atau materi untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya.
- 3. Materi Muatan Peraturan Presiden Berisi materi muatan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 4. Materi muatan Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Suatu materi muatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran yang lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut.
Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Serta materi muatan untuk peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Pasal 237 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan peraturan perundang-undangan antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 250 Ayat (1) dan (2) UU No. 23/2014 bahwa materi muatan Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 250 Ayat (2) UU No. 23/2014 dijelaskan bahwa “bertentangan dengan kepentingan umum” dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

5. Materi Muatan Peraturan KPU

PKPU Nomor 2 Tahun 2021 ini ditetapkan untuk menyesuaikan pedoman tata naskah dinas di lingkungan Komisi Pemilihan Umum dengan perubahan tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2020 tentang Tugas, Fungsi, Susunan, dan Organisasi Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi

Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Menelaah setiap materi muatan yang terdapat baik yang berasal dari UU/Perppu, PP, Perpres, hingga Perda. Dengan demikian, materi muatan peraturan KPU menurut hemat penulis adalah, sebagai berikut:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
- b. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undangundang.
- c. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- d. Sesuai dengan kepentingan umum.
- e. Pengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).
- f. Memuat hal-hal teknis guna berjalannya pemilu yang demokratis.

Setiap produk peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia yang berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, haruslah:⁵¹

- a. Mencerminkan religiusitas kebutuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang Adil dan Beradab.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm 71-72

- c. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia.
- d. Memperkuat nilai-nilai sovereinitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh nikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
- e. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan atau perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur dan melaksanakannya sesuai dengan konstitusi dan kewenangan yang ada dalam negara hukum, pada hakekat dari negara hukum memiliki empat elemen hukum, yakni:

- 1) Pemerintahan menurut hukum.
- 2) Jaminan terhadap hak-hak asasi keberadaan manusia.
- 3) Pembagian kekuasaan.
- 4) Pengawasan yustisia terhadap pemerintah.

Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundangundangan hingga memenuhi syarat baik. Secara yuridis elemen tersebut menjiwai:

- a) bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya.

- b) bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- c) bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya.
- d) bahwa setiap perundang-undangan memberikan kesempatan untuk dilakukan yudisial *review* oleh lembaga peradilan yang berwenang.

Peraturan yang baik, selain norma hukum juga diperlukan substansi hukum (materi) yang akan menjadikan bagian penting suatu peraturan perundang-undangan, dimana hirarkhi perundang-undangan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya (keharmonisan antar peraturan).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) meski tidak secara eksplisit ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, namun KPU sebagai lembaga konstitusional, memiliki kewenangan untuk membentuk aturan yang berkekuatan hukum mengikat, ketetapanannya bersifat keluar dan berlaku dalam sistem hukum nasional.
2. Materi Muatan yang Terkandung dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum sekurang-kurangnya memuat: Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945, Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang, Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, Pengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), dan Memuat hal-hal teknis guna mewujudkan berjalannya pemilihan umum yang demokratis.

B. Saran

1. Sebaiknya Komisi Pemilihan Umum dalam membentuk Peraturan KPU kiranya perlu untuk memperhatikan dasar pembentukan, salah satu upaya penguatan Peraturan KPU sebagai instrumen hukum

yang dimiliki KPU agar tetap tercipta harmonisasi dalam tatanan hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia

2. Sebaiknya materi muatan Peraturan KPU agar tidak terjadi ketidakjelasan batasan materi dan tumpang tindahnya peraturan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

DAFTAR PUSTAKA

AL-QUR'AN DAN TERJEMAHANNYA

Kementerian Agama RI. *Al-Quran dan Terjemahnya*, Mushaf Al Fattah, Jakarta: Wali, 2016.

Literatur

Abu Nashr Muhammad Al-Imam. (2004). *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*. Jakarta : Prisma Media.

Acmad Ruslan. (2011). *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education.

Ahmad Ali. (2008). *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly, dan Safa"at, M. Ali, Theory Hans Kelsen. Tentang Hukum. (2006). *Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*. Jakarta : Cet I.

Atamimi, A, Hamid S, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta hlm.287

Haris Sumadiri. (2016). *Hukum & Etika Media Massa*. Bandung : Simbiosis Rekatan Media.

Indah Trisiana. (2013). Skripsi. *Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Banjarnegara Berdasarkan UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Kelsen, Hans. (2009). *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, USA : Massachusett*

Maria Farida I.S. (2007). *Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*. Yogyakarta : Kanisus.

Moh. Mahmud MD. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Muhamad Labolo dan Teguh Ilham. (2017). *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. (2011). *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung : Nusa Pedia. - (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Parulian Donald. (2006). *Menggugat Pemilu*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Prihatmoko, Joko, J. (2003). *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang : LP21 Press.
- Rahman H.I. (2007). *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rensius Raimondo Simamora. (2015). Skripsi. *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang PANWASLU dalam Mewujudkan Tahapan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang Jujur dan Adil Berdasarkan UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu* (Studi Panwaslu Kota Semarang). Universitas Negeri Semarang.
- Republik Indonesia, Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 E ayat 5.
- Riduan Syahrani. (2008). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. Cetakan Ke III. - (2009). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta : Konstitusi Press.
- Sudikno Mertokusumo. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta : Liberty.
- Titi Triwulan Tutik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Titik Triwulan Tutik, (2012). *konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Rencana Prenada Media Group.
- Wikipedia. "Pengertian Kedudukan Hukum", https://id.wikipedia.org/wiki/Kedudukan_hukum. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.
- Wiri Ariana. (2019). Skripsi. *Opini Masyarakat Asahan Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019*. Sumatera Utara : Universitas Sumatera Utara.

- Yan pramadya Puspa. (2008). *Kamus Hukum*. Semarang : CV. Aneka Ilmu,
- Yusdianto. (2010). *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2.
- Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Pentaannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada
- Made Nurmawati, 2017, *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Unddang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Internet

- Ali samiun, *pengertian pemilihan umum , tujuan , fungsi, syarat* , (online) <http://www.informasi ahli. com/2015/08/pengertian-pemilihan-umum-tujuan-fungsi-syarat.html>, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2022.
- By Dwi. *Pengertian Hukum*”, <http://umumpengertian.blogspot.sg/2016/02/pengertian-umum-hukum-adalah.html>. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.

Fajar Ashar, pengertian pemilihan umum, (online) <http://pengertianahli.id/2013/12/pengertian-pemilihan-umum-pemilu.html>, Diakses Pada Tanggal 17 Maret 2022

Pengertian Hukum Menurut Para Ahli, <http://hukum-on.blogspot.sg/2012/06/pengertian-hukum-menurut-para-ahli.html>. Diakses Pada Tanggal 16 Maret 2022.