



**SKRIPSI**

**KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM  
SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

*POSITIONS OF REGULATIONS OF THE GENERAL ELECTIONS  
COMMISSION IN INDONESIANS LEGISLATION SYSTEM*

Oleh :

**DAUSAT ADITYA**

**NIM :140710101313**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**

**SKRIPSI**

**KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM  
SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

*POSITIONS OF REGULATIONS OF THE GENERAL ELECTIONS  
COMMISSION IN INDONESIANS LEGISLATION SYSTEM*

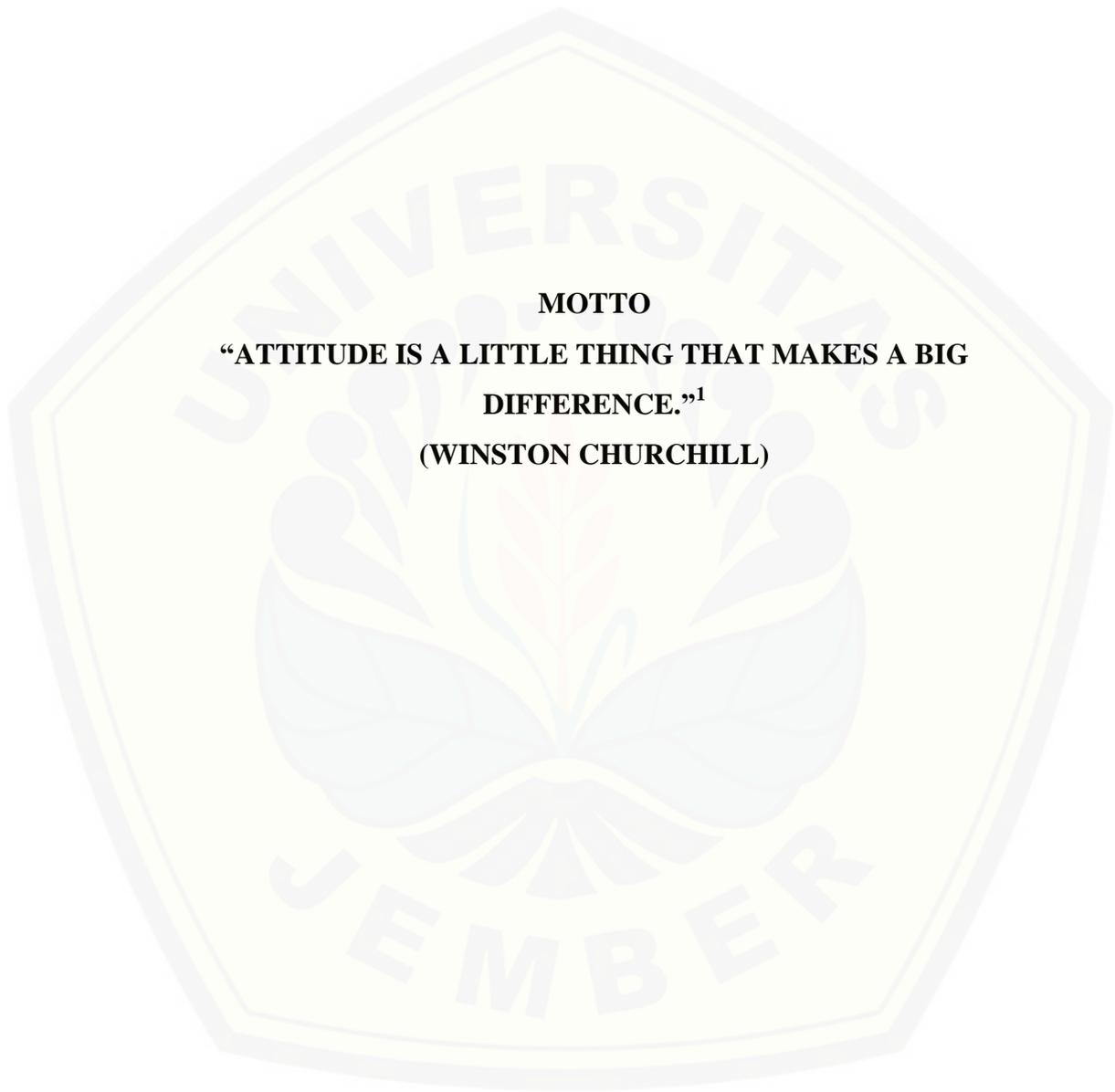
Oleh :

**DAUSAT ADITYA**

**NIM :140710101313**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**



**MOTTO**

**“ATTITUDE IS A LITTLE THING THAT MAKES A BIG  
DIFFERENCE.”<sup>1</sup>**

**(WINSTON CHURCHILL)**

---

<sup>1</sup>Attitude: The Power of Positivity (2011) , p. 56

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan kepada :

1. Orang tua tercinta, Ayahanda Tercinta Alm. Slamet Siswanto dan Ibunda Tercinta Paimah yang telah memberikan cinta dan semangat, nasehat, pengorbanan, kasih sayang dan dukungan moril terus-menerus serta doa yang tiada hentinya;
2. Adik Tercinta, Danis Akbar Setyoadi yang selalu memberikan semangat dan dukungan yang tiada hentinya;
3. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan;
4. Bapak Ibu Guru Penulis, SD Negeri 1 Gunung Malang, SMP Negeri 1 Suboh Situbondo, SMA Negeri 1 Suboh Situbondo, dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang dengan tulus ikhlas telah membukakan cakrawala ilmu pengetahuan yang begitu luas dan tak terbatas kepada penulis;

**PERSYARATAN GELAR**

**KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM  
SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

*POSITIONS OF REGULATIONS OF THE GENERAL ELECTIONS  
COMMISSION IN INDONESIANS LEGISLATION SYSTEM*

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum  
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas  
Jember**

**Oleh:**

**DAUSAT ADITYA**

**NIM : 140710101313**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

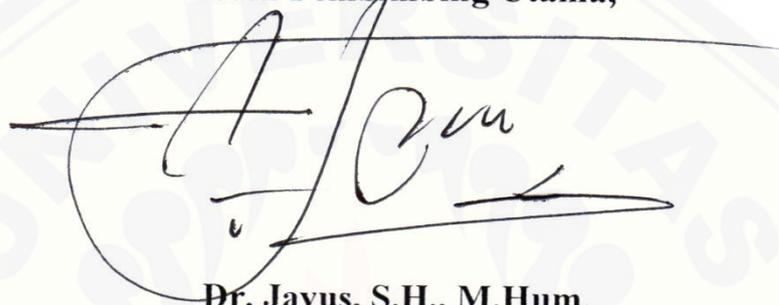
**2018**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI TELAH DISETUJUI  
TANGGAI 16 MEI TAHUN 2018**

Oleh :

**Dosen Pembimbing Utama,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jayus', written over a horizontal line.

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**

**NIP : 195612061983031003**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bayu Dwi Anggono', written over a horizontal line.

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

**NIP. 198206232005011002**

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM  
SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

Oleh :



**DAUSAT ADITYA**

**NIM : 140710101313**

Dosen Pembimbing Utama



**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**

**NIP : 195612061983031003**

Dosen Pembimbing Anggota



**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

**NIP. 198206232005011002**

**MENGESAHKAN,**

**Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi**

**Universitas Jember**

**Fakultas Hukum**

**Dekan,**



**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**

**NIP. 197409221999031003**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 22

Bulan : Mei

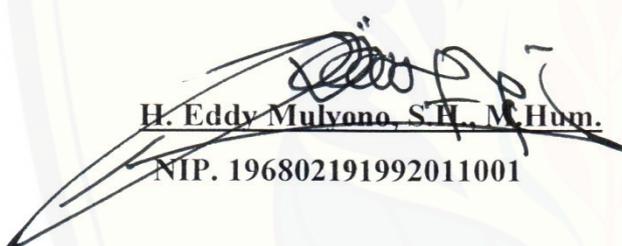
Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

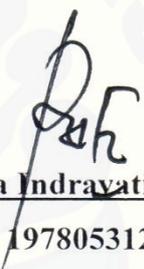
**Panitia Penguji :**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

  
H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.

NIP. 196802191992011001

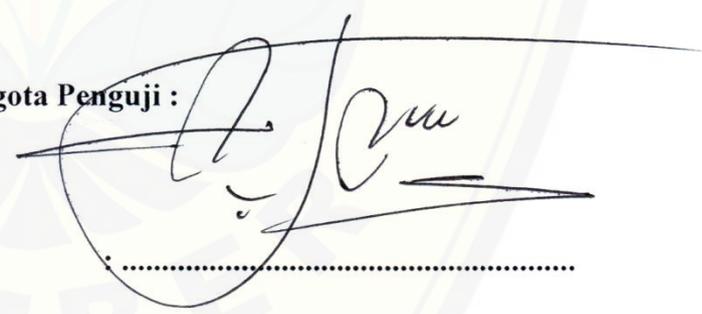
  
Rosita Indrayati, S.H., M.H.

NIP. 197805312005012001

**Anggota Penguji :**

1. Dr. Jayus, S.H., M.Hum.

NIP : 195612061983031003

  
: .....

2. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

NIP. 198206232005011002

  
: .....

**PERNYATAAN**

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Dausat Aditya

NIM : 140710101313

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa karya tulis yang berjudul: **Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia**; adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 1 Maret 2018

Yang menyatakan,



Dausat Aditya

**NIM. 140710101313**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Tuhan Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas rahmat, karunia, dan hidayahnya sehingga penulis mampu menyelesaikan penelitian skripsi yang berjudul **Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia** yang disusun guna memenuhi salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tulus kepada para pihak yang telah membantu dan memungkinkan penulis menempuh pendidikan tinggi sarjana Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember ini sekaligus dapat menyelesaikan secara lancar antara lain kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunianya yang memberikan semangat dan rasa syukur tak terkira bagi penulis;
2. Yth. Bapak Dr. Jayus., S.H., M.Hum dan Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H masing-masing sebagai Dosen Pembimbing Utama dan Dosen Pembimbing Anggota. Atas dorongan dan toleransi terhadap gagasan-gagasan penulis dan mengarahkan dan membimbing secara sungguh-sungguh dan ikhlas yang merupakan sebuah kehormatan bagi penulis;
3. Yth. Panitia Penguji Skripsi, Bapak H. Eddy Mulyono S.H., M.Hum. dan Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H yang telah berkenan menjadi Dosen Penguji penulis dengan ragam saran telaah kritis yang penuh makna dalam proses ujian skripsi;
4. Yth. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochorina Susanti, S.H. M.Hum selaku Wakil Dekan I, Bapak Ehcwan Iriyanto, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II dan, Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
5. Yth. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik, yang telah memberikan dukungan, bekal ilmu dan pengalaman yang sangat berkesan dan luar biasaselama ini kepada penulis selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;

6. Yth Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Para dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan;
8. Kepada Ibundaku dan Alm. Ayahanda tercinta yang sangat penulis sayangi, hormati dan banggakan, untuk seluruh semangat, doa, kasih sayang dan juga untuk dukungan serta semua pengorbanan yang tidak dapat ternilai oleh apapun;
9. Yang saya sayangi, Saudara Terhebat penulis, Danis Akbar Setyoadi yang telah menyumbangkan kasih sayang dan semangat bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir skripsi;
10. Yang Penulis Banggakan Sahabat sekaligus Keluarga Kedua Penulisyakni, Oza, Fajar, Abu Harits dan Syamsul Hadi yang sudah meluangkan waktu dalam penyelesaian penulisan skripsi ini. Serta tak lupa teman-teman seperjuangan HTN Julio Redha P dan Nor Dwi Prakoso, teman-teman kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember, Pak Jepta, Akbar Item, Reynaldo Pakde, dan juga Melisa Ayu yang tidak akan pernah terlupakan. Terima kasih untuk kalian semua yang sebentar lagi akan penulis rindukan;

Selanjutnya penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, memohon untuk senantiasa mendapat curahan rahmat, taufik, dan hidayahnya dalam meniti karir maupun lika-liku kehidupan di dunia sampai akhirat nanti, guna menggapai cita-cita dengan sebaik-baiknya. Semoga Allah SWT mengabulkan ungkapan hati nurani ini dan menjadikan sebagai pengabdian yang sempurna. Amin.

Jember, 1 Maret 2018



DAUSAT ADITYA

## RINGKASAN

**KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA;** Dausat Aditya, 14071010101313, 2018: 111halaman; Fakultas Hukum Universitas Jember.

Pelaksanaan fungsi negara hukum sebagai salah satu dasar pelaksanaan kehidupan bernegara adalah dengan dibentuknya Peraturan Perundang-Undangan sebagai salah satu instrumen hukum tertulis yang menjalankan kekuasaan pemerintah maupun lembaga negara. Komisi Pemilihan Umum adalah salah satu lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membentuk sendiri produk hukum peraturan perundang-undangan yakni berupa Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang sifatnya setara dengan peraturan pelaksana undang-undang. Jika melihat dalam struktur hierarkinya, maka Peraturan Komisi Pemilihan Umum tidak termasuk dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal pengujian secara materiil terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum, maka pengujian tersebut diajukan ke Mahkamah Agung karena Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah Undang-Undang. Melihat kedudukannya yang justru berada diluar hierarki peraturan perundang-undangan, maka otomatis kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem perundang-undangan di Indonesia menjadi sangat abstrak sebab materi muatan yang dimiliki oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum tidak sepenuhnya berlaku bagi semua pihak dan kekuatan hukum Peraturan Komisi Pemilihan Umum hanya berlaku dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah maupun Pemilihan Umum sehingga kekuatan mengikatnya tidak dapat berlaku sepenuhnya secara umum. Meskipun tidak semuanya Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan murni peraturan perundang-undangan, namun Peraturan Komisi Pemilihan Umum memiliki kekuatan mengikat secara umum serta diakui keberadaannya. Dalam hal menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan, maka Komisi Pemilihan Umum menyusun Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Dengan adanya mekanisme tersebut, potensi kemandirian Komisi Pemilihan Umum dapat berkurang meskipun ketentuan yang bersifat mengikat telah di dinyatakan batal demi hukum. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, muncul isu hukum yakni Bagaimana kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia dan Apakah pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum membutuhkan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Tujuan penulisan skripsi ini terdiri atas tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum skripsi ini adalah melengkapi dan memenuhi tugas pokok akademis untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember dan untuk menambah ilmu pengetahuan serta mengembangkan pemikiran bagi masyarakat secara luas. Tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah Mengkaji Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum menurut Sistem peraturan

perundang-undangan di Indonesia dan mengetahui kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi adalah penelitian yuridis normatif (*legal approach*). Penulis menggunakan pendekatan Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) serta Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*). Hasil dari penelitian skripsi ini adalah pertama yakni mengenai Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara independen. Secara fungsi, maka peraturan komisi pemilihan umum merupakan peraturan pelaksana undang-undang yang dibentuk berdasarkan kewenangan yaitu kewenangan atribusi. Meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun Peraturan Komisi Pemilihan Umum tetap diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat serta jika dimaknakan dalam hierarki perundang-undangan, maka Peraturan Komisi Pemilihan Umum berada di bawah Peraturan Presiden. Kedua mengenai kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah memberikan ketentuan dalam pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dimana terdapat ketentuan untuk melaksanakan konsultasi bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat mengikat sebelum ketentuan mengikat tersebut dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Meskipun dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun tidak menghilangkan rapat konsultasi tersebut karena hanya membatalkan ketentuan mengikatnya saja. Hal ini mengancam kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan pesta demokrasi karena dikhawatirkan rawan digunakan oleh kelompok tertentu.

Kesimpulan dari skripsi ini adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai suatu produk hukum peraturan perundang-undangan dan memiliki kekuatan hukum mengikat karena termasuk dalam salah satu ketentuan yang terdapat dalam pasal (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum berada di bawah Peraturan Presiden dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan. Sebab Komisi Pemilihan Umum termasuk dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif yakni Presiden. Dalam hierarki, kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan termasuk dalam hierarki fungsional yang menjalankan ketentuan undang-undang serta memiliki materi muatan peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat. Berkaitan dengan mekanisme pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, meskipun ketentuan mengikatnya telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun mekanisme tersebut tetap dilaksanakan, karena setiap organ lembaga negara tetap harus mendapatkan rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat. Saran yang dapat disampaikan dalam skripsi ini adalah perlu adanya penegasan dan pengaturan ulang terhadap sistem hierarki perundang-undangan utamanya peraturan diluar hierararki yang dikeluarkan oleh lembaga negara. Selanjutnya mengenai mekanisme konsultasi dalam pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan seharusnya ada kualifikasi tersendiri terhadap lembaga negara independen karena tidak semuanya lembaga negara melaksanakan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan produk hukum.

Kata Kunci : *Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum*

**DAFTAR TABEL**

1. Tabel 1.1 *Komisi Negara Independen*..... 43
2. Tabel 1.2 *Komisi Negara Eksekutif*..... 43



DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xii</b>
<b>HALAMAN DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiv</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	7
1.3.1 Tujuan Umum .....	7
1.3.2 Tujuan Khusus .....	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
1.4.1 Manfaat Teoritis .....	8
1.4.2 Manfaat Praktis .....	8
1.5. Metode Penelitian.....	8
1.5.1 Tipe Penelitian.....	9
1.5.2 Pendekatan Masalah .....	9
1.5.3 Sumber Bahan Hukum .....	10
1.5.3.1 Bahan Hukum Primer.....	10
1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder.....	11
1.5.3.3 Bahan Non Hukum.....	12
1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	12

1.5.5	Metode Penyajian Bahan Hukum.....	12
1.5.6	Metode Analisis Bahan Hukum .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>		<b>14</b>
2.1	Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	14
2.2	Jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	28
2.2.1	Peraturan Perundang-undangan Atribusi .....	28
2.2.2	Peraturan Perundang-undangan Delegasi .....	33
2.3	Komisi Pemilihan Umum.....	39
2.3.1	Komisi Negara Independen.....	39
2.3.2	Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	47
2.3.3	Kemandirian Komisi Pemilihan Umum.....	51
2.3.4	Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Pemilihan Umum.....	54
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>		<b>59</b>
3.1	Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia .....	59
3.1.1	Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang Bersifat Peraturan Perundang-undangan dan yang Bersifat Internal .....	59
3.1.2	Kekuatan Mengikat Peraturan Komisi Pemilihan Umum.....	75
3.1.3	Eksistensi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Dalam Tata Hierarki Peraturan Perundang-undangan .....	84
3.2	Urgensi Rapat Konsultasi Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemilihan Umum Dalam Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan.....	94
3.2.1	Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Sebelum Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi .....	94
3.2.2	Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi.....	101

3.2.3 Kemandirian Komisi Pemilihan Umum Dalam Penyusunan  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum..... 105

**BAB IV PENUTUP ..... 110**

4.1 Kesimpulan ..... 110

4.2 Saran..... 111

**DAFTAR PUSTAKA**



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara yang berdasarkan atas hukum atau *Rechtsstaats* pada umumnya bercirikan demokrasi konstitusional, dimana undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Hukum pada hakekatnya adalah serangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang sebagai masyarakat, bertujuan untuk keselamatan, kebahagiaan dan tata tertib didalam masyarakat. Sumber hukum itu sendiri terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Seperti halnya sumber hukum tata negara maka sumber hukum tata negara Indonesia juga terdiri atas sumber hukum tata negara yang formal dan materil.<sup>2</sup>

Dalam pelaksanaan fungsi negara hukum sebagai salah satu dasar pelaksanaan kehidupan bernegara, maka dibentuklah peraturan perundang-undangan sebagai salah satu instrumen hukum tertulis yang menjalankan kekuasaan pemerintah maupun lembaga negara. Indonesia sebagai negara hukum dalam rangka menjalankan fungsi pembentukan undang-undang, maka kekuasaan tersebut berada di bawah kewenangan presiden sebagai lembaga eksekutif dan juga Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara legislatif. Sehingga segala hal terkait pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui dua organ negara tersebut. Namun amanat konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan jaminan terhadap lembaga negara untuk dapat membentuk sendiri peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana undang-undang melalui pemberian kewenangan tertentu.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> C. F. Strong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung. 2004C. hal. 6.

<sup>3</sup> Soenobo Wirjosoegito. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 2004. hal. 13.

Komisi Pemilihan Umum adalah salah satu lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membentuk sendiri produk hukum peraturan perundang-undangan yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum merupakan peraturan perundang-undangan yang sifatnya setara dengan peraturan pelaksana undang-undang.<sup>4</sup> Jika melihat dalam struktur hierarkinya, maka peraturan komisi pemilihan umum tidak termasuk dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Hal ini menempatkan peraturan komisi pemilihan umum sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang juga dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat terkait yang juga diberikan kewenangan untuk membentuk sendiri produk hukumnya.

Karena peraturan komisi pemilihan umum berada diluar hierarki peraturan perundang-undangan, maka status peraturan komisi pemilihan umum berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan komisi pemilihan umum sepanjang menyangkut untuk melaksanakan tugasnya maka yang berwenang berhak menetapkan produk hukumnya sendiri yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Karena peraturan komisi pemilihan umum tidak berada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka peraturan komisi pemilihan umum termasuk ke dalam golongan peraturan perundang-undangan diluar hierarki. Dalam hal pengujian secara materiil terhadap peraturan komisi pemilihan umum, maka pengujian tersebut diajukan ke Mahkamah Agung karena peraturan komisi pemilihan umum merupakan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah undang-undang. Hal ini sesuai dengan kewenangan mahkamah agung yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

---

<sup>4</sup>Jurnal Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Revisi UU Pilkada. *Menuju Pilkada Serentak 2021*. Yayasan Perludem Vol. I. 2016. hlm 46

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, Komisi Pemilihan Umum menyusun peraturan komisi pemilihan umum sebagai salah satu amanat dari undang-undang melalui kewenangan yang diperolehnya. Peraturan Komisi Pemilihan Umum juga termasuk dalam salah satu instrumen hukum berbentuk peraturan pelaksana. Melihat kedudukannya yang justru berada diluar hierarki peraturan perundang-undangan, maka otomatis kedudukan peraturan komisi pemilihan umum dalam sistem perundang-undangan di Indonesia menjadi sangat abstrak sebab materi muatan yang dimiliki oleh peraturan komisi pemilihan umum tidak sepenuhnya berlaku bagi semua pihak dan kekuatan hukum peraturan komisi pemilihan umum hanya berlaku dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum sehingga kekuatan mengikatnya tidak dapat berlaku sepenuhnya. Meskipun keberadaannya diakui namun kedudukan tersebut masih menimbulkan penafsiran mengenai tingkatan yang dimiliki oleh peraturan komisi pemilihan umum jika dilihat dari perspektif produk hukum lainnya.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum dibentuk sebagai salah satu dasar pembentukan pedoman teknis pemilihan kepala daerah serentak sehingga memiliki kekuatan hukum dan diperintahkan langsung oleh undang-undang. Dalam hal ini kedudukan peraturan komisi pemilihan umum memiliki kedudukan dibawah peraturan presiden sebab Komisi Pemilihan Umum berada pada lingkup kekuasaan eksekutif. Namun perlu dicermati bahwa tidak semua peraturan komisi pemilihan umum dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Meskipun tidak semua peraturan komisi pemilihan umum merupakan peraturan perundang-undangan, namun karena dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi atas perintah undang-undang sehingga mengakibatkan status peraturan komisi pemilihan umum dianggap keberadaannya sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Peraturan Komisi Pemilihan Umum meskipun dikatakan sebagai produk hukum akan tetapi kedudukannya masih dianggap rancu sebab peraturan komisi

---

<sup>5</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. hlm. 62

pemilihan umum di keluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum yang termasuk dalam kategori lembaga negara independen yang berwenang mengeluarkan peraturan yang bersifat mengikat umum. Sebab jika materi muatan yang dikeluarkan dipandang perlu mengikat secara keseluruhan maka materi tersebut harusnya dikeluarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Karena jika memang ketentuan yang diatur dalam peraturan komisi pemilihan umum merupakan sebuah produk berupa peraturan perundang-undangan, harusnya ketentuan tersebut dibuat secara umum dan dapat mengikat pihak luas bukan hanya berlaku secara terbatas.<sup>6</sup> Terlebih lagi jika melihat tidak seluruhnya peraturan komisi pemilihan umum dapat dikatakan sebagai murni peraturan perundang-undangan karena hanya berlaku terhadap beberapa ketentuan saja.

Peraturan komisi pemilihan umum adalah salah satu instrumen hukum dalam pembentukan pedoman teknis pemilihan kepala daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai wujud dari salah satu lembaga negara independen yang memiliki wewenang dan tugas dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Undang-undang terbaru mengenai pemilihan umum diatur dalam ketentuan undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memiliki beberapa wewenang terkait pengaturan mengenai pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pemilihan kepala daerah, Komisi Pemilihan Umum memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.<sup>7</sup>

Dalam hal menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan, maka komisi pemilihan umum menyusun peraturan komisi pemilihan umum (PKPU) sebagai peraturan pelaksanaan dan teknis dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang berpedoman kepada undang-undang. Dalam penyusunan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, maka Komisi

---

<sup>6</sup>Jurnal Perludem. *Evaluasi Pilkada Serentak*. Bagian 8. April 2016, hlm. 25

<sup>7</sup>Jurnal Bawaslu, *Buku Evaluasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2017*, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2017. hlm 15

Pemilihan Umum berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dipersiapkan berjumlah 10 (sepuluh) rancangan peraturan komisi pemilihan umum yang dikonsultasikan kepada pemerintah dan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>8</sup> Setelah penyusunan rancangan peraturan komisi pemilihan umum oleh komisi pemilihan umum dalam rapat pleno, kemudian rancangan peraturan komisi pemilihan umum tersebut dikonsultasikan dengan pembuat undang-undang untuk menyinkronkan beberapa pasal strategis Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang diturunkan kedalam peraturan komisi pemilihan umum.

Setelah adanya uji materiil terhadap undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dimohonkan oleh komisi pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi maka secara kontitusi mekanisme pembentukan peraturan komisi pemilihan umum yang dilakukan oleh komisi pemilihan umum bersama Dewan Perwakilan Rakyat tetap dapat dilaksanakan konsultasi karena Mahkamah Konstitusi melalui putusannya hanya membatalkan frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*”. Oleh karena itu pula adalah jelas dan terang bahwa organ negara manapun ketika rapat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat dengar pendapat adalah sudah merupakan hak dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberikan rekomendasi. Mengingat Dewan Perwakilan Rakyat memiliki mitra kerja sama dengan penyelenggara pemilihan umum seperti Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Selain itu dengan kembali berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018, maka posisi Dewan Perwakilan Rakyat kembali memiliki kekuatan yang legal secara hukum dalam melaksanakan koordinasi berupa mekanisme konsultasi bersama dengan Komisi Pemilihan Umum meskipun secara teknis konsultasi tersebut tidak melibatkan organ lembaga negara lainnya dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Jurnal Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis. *Kewenangan KPU Dalam Penyusunan Pilkada Serentak*. Vol. VII, No. 08/II/P3DI/April/2015. hlm. 4

<sup>9</sup> Achmadudin Rajab. *Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 Di Dalam Pembentukan Peraturan KPU*. Jurnal RechtsVinding Online 2017. hlm. 10

Dengan adanya mekanisme tersebut, potensi kemandirian Komisi Pemilihan Umum dapat berkurang meskipun ketentuan yang bersifat mengikat telah di dinyatakan batal demi hukum. Penyelenggara pemilihan umum yang mandiri berarti dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya tidak di bawah kendali pihak dan/atau lembaga lain. Atribusi wewenang yang diberikan kepada komisi pemilihan umum mempunyai peran untuk mewujudkan prosedur dan aturan main pemilihan yang memberikan kepastian hukum serta menegakkan asas *fairness* dan adil. Penyelenggara pemilihan umum sebagai independent dan *self regulatory bodies* seharusnya bebas dari pengaruh intervensi dalam menyusun aturan main penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>10</sup> Konsultasi dengan eksekutif dan legislatif seharusnya dilakukan berdasarkan kebutuhan penyelenggara pemilihan umum dalam hal terdapat ketentuan undang-undang pemilihan umum yang multitafsir, dan kontradiktif. Sehingga tidak hanya mengedepankan aspek normatif terhadap penyelenggaraan konsultasi saja namun juga memperhatikan aspek lainnya terkait keikutsertaan lembaga negara lain agar tidak sampai mencampuri urusan internal yang dimiliki oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang telah dijamin kemandiriaannya oleh konstitusi. Selain itu mekanisme tersebut seharusnya memperhatikan bagaimana pelaksanaan kemandirian lembaga negara independen seperti Komisi Pemilihan Umum sudah berjalan sesuai aturan yang ada tanpa memberikan batasan yang terlalu sempit dalam membentuk produk hukum sesuai arah kebijakan yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan tugas dan kewajibannya.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis bermaksud mengkaji permasalahan yang telah dikemukakan mengenai peraturan komisi pemilihan umum dan mekanisme konsultasi bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang akan dituangkan dalam bentuk tugas akhir berupa penelitian skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA”**.

---

<sup>10</sup>R. Nazriyah. *Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)*. Artikel Ilmiah. Vol. I, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014. hlm. 16

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia ?
2. Apakah pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum membutuhkan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Agar dalam penulisan ini dapat diperoleh sasaran yang dikehendaki, maka perlu ditetapkan suatu tujuan penelitian. Adapun tujuan penulisan yang ingin dicapai dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan Umum dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Sebagai persyaratan guna melengkapi dan memenuhi tugas pokok akademis untuk meraih gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Sarana untuk menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang telah diperoleh dari perkuliahan yang bersifat teoritis; dan
3. Menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, serta bagi para mahasiswa Fakultas Hukum dan almamater;

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Selanjutnya, tujuan khusus yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Mengkaji kedudukan peraturan komisi pemilihan umum menurut sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Mengetahui status kemandirian komisi pemilihan umum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi semua pihak yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini, yaitu :

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

1. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai kepustakaan yang berkaitan dengan hukum mengenai pemilihan kepala daerah dan ilmu perundang-undangan;
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan data dan informasi pada penelitian berikutnya;

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Bagi penulis, penelitian ini merupakan kesempatan untuk menerapkan ilmu dan teori yang diperoleh dibangku kuliah dalam kehidupan yang sesungguhnya, serta sebagai salah satu syarat untuk lulus di Fakultas Hukum, Universitas Jember;
2. Bagi lembaga, hasil penelitian ini akan menambah kepustakaan dan wawasan pada studi tentang mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak yang sudah di laksanakan di Indonesia sebagai bentuk pesta demokrasi langsung di daerah;

## **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan

yang menyesatkan dan tidak terkendalikan. Metode merupakan suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.<sup>11</sup>

Metode penelitian digunakan sebagai cara sistematis untuk mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis permasalahan, menguji kebenaran yang optimal dan objektif serta menjalankann prosedur yang benar, Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha pencapaian pengkajian. Oleh karena itu, suatu metode digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Berikut ini metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini.

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>12</sup> Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literature-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan. Karena penulis mengguna penelitian normatif maka penulis juga menggunakan penelitian terhadap asas-asas hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap pantas.<sup>13</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam suatu penelitian hukum berfungsi sebagai cara untuk mendapatkan informasi dari berbagai sumber dan aspek terhadap suatu isu hukum yang sedang dicari penyelesaian permasalahannya. Terkait dengan

---

<sup>11</sup>Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group. 2010 hlm. 35

<sup>12</sup>Jhony Ibrahim. *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia. 2008. hlm. 295

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. PT. Rajawali Pers. Jakarta. 2000. hlm. 70.

proposal skripsi ini, penulis menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) serta Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*) :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>14</sup> Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang lainnya untuk memperoleh argumentasi hukum yang sesuai
2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, sehingga menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>15</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum digunakan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seharusnya diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.<sup>16</sup> Pada penelitian skripsi ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

#### 1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer

---

<sup>14</sup>Marzuki, Peter Mahmud. *Op.cit.* hlm. 93

<sup>15</sup>*Ibid.* hlm. 98

<sup>16</sup> Fanny Tanuwijaya. *Materi Pelatihan Metodologi Penelitian Hukum Program Revitalisasi*. Universitas Jember : Fakultas Hukum. 2012. hlm. 4.

yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. 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;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
8. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota;
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016;
10. Putusan Mahkamah Agung Nomor 35P/HUM/2016.

#### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.

Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-perundang dan putusan pengadilan.

#### **1.5.3.3 Bahan Non Hukum**

Sebagai bahan non hukum dipakai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

#### **1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menginventarisir bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan yurisprudensi yang relevan, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara studi pustaka terhadap hasil-hasil penelitian, literatur-literatur, makalah-makalah, artikel-artikel, risalah sidang Mahkamah Konstitusi. Pengumpulan bahan non-hukum dilakukan dengan mencari bahan di internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

#### **1.5.5 Metode Penyajian Bahan Hukum**

Metode penyajian bahan hukum dalam penelitian ini disajikan dalam bentuk teks naratif yaitu suatu penyajian dalam bentuk rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan, menjelaskan dan sebagainya, yang mendasarkan pada teori yang disusun secara logis dan sistematis.

#### **1.5.6 Metode Analisis Bahan Hukum**

Analisis dimaksudkan untuk mengetahui makna yang dikandung dari istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsep dan teknis penerapannya. Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis

secara deskriptif-kualitatif, yaitu pembahasan secara sistematis dengan menggambarkan, menjabarkan dan menginterpretasikan norma atau kaidah hukum dan doktrin hukum yang ada kaitan relevansinya dengan permasalahan yang diteliti. Analisis bahan hukum tersebut dilakukan dengan menggunakan model interpretasi sebagai berikut :

#### 1. Interpretasi Sistematis

Interpretasi sistematis adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan dimana aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung. Landasan pemikiran interpretasi sistematis adalah undang-undang merupakan suatu kesatuan dan tidak satupun ketentuan dalam undang-undang merupakan aturan yang berdiri sendiri.<sup>17</sup>

#### 2. Interpretasi Gramatikal

Merumuskan suatu aturan perundang-undangan atau suatu perjanjian seharusnya menggunakan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat yang menjadi tujuan pengaturan hukum tersebut, atau para pihak yang terkait dengan pembuatan suatu teks perjanjian.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* hlm.112

<sup>18</sup>*Ibid.* hlm.113

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Keberadaan suatu produk hukum peraturan perundang-undangan dalam suatu negara modern adalah akibat adanya paham hukum tertulis yang sangat dipengaruhi oleh positivisme aliran hukum. Suatu perundang-undangan dapat dilihat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku dalam masyarakat sehingga konsep pembentukan suatu peraturan perundang-undangan menjadi sangat perlu dilakukan. Melihat bahwa undang-undang tersebut merupakan sebuah norma yang diciptakan melalui proses legislasi yang tingkat strukturnya hierarkinya berada di bawah konstitusi maka norma tersebut menjadi sangat penting dilakukan untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Norma hukum memiliki dua (2) fungsi besar yaitu menentukan organ pelaksana hukum dan prosedur yang harus diikuti dan menentukan tindakan yudisial dan administratif organ tersebut. Tindakan inilah yang menciptakan norma individual yaitu penetapan norma hukum pada kasus nyata yang tidak lain adalah prosedur yang harus diikuti dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang cenderung mengarah kepada positivisme, dibuat secara sadar oleh lembaga yang memiliki kewenangan atau otoritas tertentu. Dalam perjalanan keberlakuannya, hukum tertulis terkadang tidak berjalan dengan nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Sehingga kelemahan-kelemahan tersebut mengarahkan para pemerhati hukum di bidang peraturan perundang-undangan untuk mengarahkan pembentukan peraturan perundang-undangan ke arah yang lebih responsif berdasarkan kebutuhan masyarakat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sistem peraturan perundang-undangan menganut beberapa asas yakni asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Cet. 1. Konstitusi Press. Jakarta. 2014. hlm. 16-18

<sup>20</sup>H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Konstitusi Press dan Tatanusa. Jakarta. 2008. hlm. 90

Dalam kaidah peraturan perundang-undangan, maka tentu terdapat sebuah sistem yang mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal tersebut berkaitan dengan banyaknya jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia yang dikeluarkan oleh berbagai organ lembaga negara serta untuk mengelompokkan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan tingkatannya. Pengelompokan tersebut pada akhirnya melahirkan sebuah sistem yang merupakan gabungan mekanisme pengaturan terhadap peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa pengertian yang menjelaskan tentang sistem tersebut dimana sistem tersebut terdiri dari banyak pembahasan mengenai peraturan perundang-undangan mulai dari asas-asas pembentukannya hingga pada tataran materi muatan tiap peraturan perundang-undangan. Secara garis besar, pengertian Sistem merupakan seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, saling mempengaruhi, dan saling tergantung sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu.<sup>21</sup>

Sehingga dari sistem tersebut akan melahirkan beberapa komponen yang akan menjadi syarat bagi setiap produk hukum tertulis agar dapat disebut sebagai sebuah peraturan perundang-undangan. Selain itu, keberadaan sistem tersebut untuk memberikan pemahaman bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan bagian dari proses penyelenggaraan negara. Sehingga apabila ditarik kesimpulan mengenai pengertian sistem perundang-undangan tersebut, maka Sistem perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.<sup>22</sup>

Berbicara mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan maka asas-asas tersebut merupakan salah satu kualifikasi dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Asas-asas peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni asas-asas dalam

---

<sup>21</sup>*Ibid.* hlm. 96

<sup>22</sup>*Ibid.* hlm. 97

pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi<sup>23</sup> :

- 1) kejelasan tujuan;
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) dapat dilaksanakan;
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan
- 6) keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau termonologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses

---

<sup>23</sup>*Ibid.* hlm. 100

pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut<sup>24</sup> :

- 1) Pengayoman;
- 2) Kemanusiaan;
- 3) Kebangsaan;
- 4) Kekeluargaan;
- 5) Kenusantaraan;
- 6) Bhineka Tunggal Ika;
- 7) Keadilan;
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan atau
- 10) Keseimbangan , keserasian, dan keselarasan.

Asas pengayoman adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia seerta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia.<sup>25</sup>

Asas Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia*. Ind-Hill.Co, Jakarta. 1992. hlm. 77

<sup>25</sup> *Ibid.* hlm. 88

masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat.

Dalam pemanfaatan asas-asas hukum dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa asas yang berfungsi sebagai dasar atas tindakan yang digunakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut merupakan pokok pikiran dari konstitusi berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni Asas Pancasila serta yang didasari atas pembagian kewenangan kekuasaan dari eksekutif hingga yudikatif yang memuat asas *check and balances*. Sedangkan dari sisi yang lain, teori perundang-undangan memperkenalkan asas hukum dalam perundang-undangan yakni sebagai berikut<sup>26</sup> :

1. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (non retroaktif);
2. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (system hierarki);
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
4. Peraturan perundang-undangan yang yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu;
5. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
6. Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai sarana mencapai kesejahteraan bagi masyarakat;

---

<sup>26</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*. PT. Refika Aditama. Bandung. 2009. hlm. 82-83

Berdasarkan asas-asas tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan membutuhkan minimal empat asas. Asas *hierarki* menegaskan bahwa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan koordinasi antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Asas *lex posterior derogate lex priori* menegaskan bahwa asas hierarki dalam sistem peraturan perundang-undangan yang keberadaannya harus diataati dan dijadikan rujukan oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang berada dibawahnya. Dan *asas specialis derogate legi generalis* menegaskan bahwa hukum dibuat untuk menciptakan keadilan dan menegaskan statusnya sebagai peraturan perundang-undangan khusus yang mengecualikan peraturan perundang-undangan bersifat umum.<sup>27</sup>

Undang-undang juga mengamanahkan bahwa dalam perumusan peraturan perundang-undangan tidak menutup kemungkinan lainnya untuk memperhatikan asas-asas lain yang sesuai dan relevan dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Selain itu juga mencerminkan perlindungan dan pengayoman hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk indonesia secara proporsional. Asas ketertiban dan kepastian hukum menjadi penting tercermin dalam materi muatan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum, mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan bangsa dan negara.<sup>28</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan tentang beberapa jenis peraturan perundang-undangan mulai dari tingkatan yang tertinggi hingga ke tingkatan terendah. Sistem hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut sistem hierarki sehingga peraturan yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Kelebihan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis adalah lebih dapat menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, dan mudah menggantikannya

---

<sup>27</sup>*Ibid.* hlm. 84

<sup>28</sup>*Ibid.* hlm. 85

jika sudah tidak bisa diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Maka dari itu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat disesuaikan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat yang memang memiliki kekosongan hukum.

Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki beberapa karakteristik yang disesuaikan dengan lembaga pembentuk undang-undang. Pertama dimulai dengan membedah dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana terdapat landasan konstitusi negara indonesia dan memuat dasar dan garis garis besar hukum yang menyangkut penyelenggaraan negara. Isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi cita-cita bernegara, jaminan hak asasi manusia, struktur organisasi negara serta pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan untuk menghindari salah tafsir terhadap keberlakuan konstitusi yang telah mengalami perubahan maka diperkenalkanlah bentuk hukum yang terhitung baru dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu “amandemen” undang-undang dasar Republik Indonesia.<sup>29</sup>

Selanjutnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mulai dikenal sejak sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tahun 1960. Sejak tahun 1960, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengeluarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebanyak 139 Ketetapan. Ketetapan yang bersifat *beschikking* dan yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*). Dalam perkembangannya, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengeluarkan TAP meluas meliputi ketetapan yang bersifat *deklaratoir*, ketetapan yang bersifat rekomendasi dan ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum. Namun ketetapan tersebut tidak seluruhnya memenuhi syarat sebagai suatu peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

Selanjutnya terdapat peraturan presiden yang bersifat mandiri dimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) serta terdapat undang-undang yang merupakan produk hukum yang dibentuk secara

---

<sup>29</sup>H.A.S Natabaya. *Sistem PeraturanPerundang-Undangan..... Op.Cit.* hlm. 110

<sup>30</sup>*Ibid.* hlm. 114

bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Kedudukan undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang disetarakan karena memiliki kekuatan hukum yang mengikat sama seperti undang-undang. Selanjutnya terdapat Peraturan Presiden yang bersifat “menetapkan” dan “mengatur”. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintah..<sup>31</sup>

Selain itu terdapat produk hukum yang dikeluarkan oleh menteri dan juga lembaga pemerintahan setingkat menteri. Peraturan menteri memiliki tiga jenis produk hukum yaitu Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dan Keputusan Bersama Menteri. Setiap kementerian memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukumnya dalam rangka menjalankan tugas dan kewajibannya. Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia tidak mengatur secara detail tentang jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh menteri karena kementerian terkadang menggunakan “peraturan” dan juga menggunakan “keputusan”.<sup>32</sup> Serta yang terakhir yakni peraturan daerah baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Peraturan daerah merupakan produk hukum yang berada di tingkat terakhir dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia namun bukan berarti berada dibawah peraturan perundang-undangan lainnya. Kepala daerah juga memiliki kewenangan yang sama untuk membentuk produk hukum bersama dengan lembaga legislatif di tingkat Provinsi atau Kabupaten Kota.

Di samping hal tersebut terdapat pula tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia penting dikarenakan berpengaruh terhadap derajat kekuatan masing-masing peraturan perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah ditetapkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang termuat dalam ketentuan pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengindikasikan bahwa kekuatan hukum setiap jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Dalam penjelasan ayat (2) dinyatakan lebih lanjut yang dimaksud

---

<sup>31</sup>*Ibid.* hlm. 117

<sup>32</sup>*Ibid.* hlm. 119

hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu ajaran mengenai hierarki perundang-undangan memiliki beberapa prinsip diantaranya<sup>33</sup> :

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan pada tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang lebih tinggi;
3. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lam itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum tertulis yang sejak awal diharapkan bahwa dalam pelaksanaan akan memberikan kepastian hukum. Didasari bahwa suatu hukum tertulis mengandung banyak kelemahan, tetapi juga memiliki kelebihan dibanding dengan hukum tertulis. Peranan peraturan perundang-undangan semakin penting sebagai tuntutan atas legalitas sebagai salah satu negara hukum. Fungsi peraturan perundang-undangan secara garis besar menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat

---

<sup>33</sup>Esmi Warassih. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Cet. I. PT Suryandaru Utama. Semarang. 2005. hlm. 37-38.

berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga peraturan perundang-undangan yang dimaksud dapat memiliki aspek secara yuridis, aspek sosial dan aspek filosofi secara bersamaan. Terdapat beberapa fungsi peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut<sup>34</sup> :

A. Fungsi Internal

- a) Fungsi penciptaan hukum (*recht chepping*)
- b) Fungsi pembaharuan hukum
- c) Fungsi integrasi
- d) Fungsi kepastian hukum

B. Fungsi Eksternal

- a) Fungsi perubahan
- b) Fungsi stabilisasi
- c) Fungsi kemudahan

Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan, maka ketentuan tersebut dapat dibedah berdasarkan hierarki perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi yang diatur oleh undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan berisi ketentuan yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden

---

<sup>34</sup>Rosyid Al Atok. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Setara Press. Malang. 2015. hlm. 64-65

dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut baik secara tegas maupun tidak tegas. Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>35</sup>

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki nomenklatur atau tata nama yang berbeda-beda. Nomenklatur itu dapat merupakan tata nama yang menyebut nama peraturan dan lembaga pembentuknya, juga dapat diberikan tanpa menyebut lembaga pembentuknya. Nomenklatur suatu perundang-undangan pada dasarnya menunjuk kepada suatu bentuk peraturan perundang-undangan. Bentuk hukum peraturan perundang-undangan ini harus ada atau diberikan terhadap setiap produk keputusan penguasa (*overheidbesluiten*).<sup>36</sup> Secara teoritikal, bentuk hukum keputusan penguasa dapat dibedakan menjadi dua (2) yaitu peraturan (*regelling*) dan penetapan (*beschikking*). Di Indonesia peraturan perundang-undangan sangat bervariasi melihat perkembangan legislasi yang memang cukup memiliki porsi yang kuat dalam ketatanegaraan di Indonesia. Setiap pejabat atau badan atau lembaga negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif umumnya memiliki kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

Sebelum adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, kekuasaan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berada dibawah kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat dilihat pada pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penjelasan pada pasal 5 tersebut menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan membaca rumusan tersebut dapat ditafsirkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang itu berada di tangan Presiden sedangkan Dewan

---

<sup>35</sup>*Ibid.* hlm. 90

<sup>36</sup>Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*. Cet. 1. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2008. hlm. 46

Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi memberikan persetujuan yang dapat berarti menerima atau menolak terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Sehingga dengan demikian Presiden dalam menjalankan *legislative power* yakni dalam hal melaksanakan kekuasaan membentuk undang-undang sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan mekanisme persetujuannya. Meskipun begitu, Dewan Perwakilan Rakyat tidak harus selalu setuju karena Dewan Perwakilan Rakyat tetap harus memperhatikan suatu “consent” atau suatu “keepakatan” dalam arti menolak atau menerima rancangan tersebut tanpa mengesampingkan setiap rancangan undang-undang lainnya.<sup>37</sup>

Setelah adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tetap dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang diperlukan sebagai salah satu pemegang kekuasaan pengaturan di Indonesia. Fungsi Pengaturan ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 20 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia perubahan. Selain itu ketentuan yang terdapat dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia juga mengalami perubahan meskipun tidak terlalu mengubah essensi yang menjadi dasar kekuasaan pembentuk undang-undang. Pasal 5 memberikan rumusan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan rumusan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dimana setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>38</sup>

Jika ditinjau dari rumusan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat ditafsirkan bahwa Presiden hanya berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang inisiatif kepada Dewan Perwakilan

---

<sup>37</sup>Hassan Suryono. *Hukum Tata Usaha Negara*. LPP dan UNS PRES. Surakarta. 2005 hlm. 100

<sup>38</sup>Ni'matul Huda. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Perubahan UUD.1945)*, UII Press. Yogyakarta. 2003. hlm. 80

Rakyat. Sedangkan jika ditinjau dengan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada ayat (2) dijelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Makna harfiah yang dapat di pahami bahwa dalam pembentukan suatu undang-undang Dewan Perwakilan Rakyat harus melaksanakan dengan persetujuan atau dengan berbarengan, serentak atau bersama-sama dengan Presiden. Sehingga dapat disimpulkan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak jauh berbeda dengan sebelum adanya Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>39</sup>

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekurang-kurangnya terdapat tiga sendi sebagai dasar konstitusional peraturan perundang-undangan yakni<sup>40</sup> :

- 1) Sendi Kerakyatan (Demokrasi). Dasar kerakyatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tertuang dalam rumusan pancasila khususnya sila keempat yakni "Kerakyatan yang di Pimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan". Badan perwakilan rakyat sebagai badan yang menjalankan fungsi legislatif disamping fungsi pengawasan.
- 2) Sendi Negara berdasarkan Atas Hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Negara berlandaskan hukum tersebut ditandai dari beberapa asas, antara lain asas bahwa semua perbuatan atau tindak pemerintahan atau negara harus didasarkan pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindak tersebut dilakukan (*legaliteraitsbeginsel*).
- 3) Sendi Negara berdasarkan Pancasila. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan kedudukan Pancasila sebagai salah satu dari dasar negara agar terlihat semakin jelas dan kokoh.

---

<sup>39</sup>*Ibid.* hlm. 88

<sup>40</sup>H. Alwi Wahyudi. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Pustaka Pelajar Cet. 1. Yogyakarta. 2012, hal. 302-304

Secara perpektif filosofis, mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk dalam rangka mewujudkan negara indonesia sebagai negara hukum. Sehingga fungsi negara dalam mengawal proses tersebut tentu saja dengan melakukan pembentukan suatu aturan yang menjadi dasar dan pedoman untuk melaksanakan pembangunan bangsa dan negara. Tentu pemerintah memiliki peran yang sangat dominan dalam hal pembentukan suatu produk hukum peraturan perundang-undangan. Pertama, pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, pemerintah juga yang paling mengetahui mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, di mana, dan bagaimana hukum itu dibuat. Ketiga, dalam organisasi pemerintah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul. Sehingga dapat dikatakan bahwa porsi dan peran pemerintah terlihat begitu kental dalam mekanisme pembentukan dan penyusunan tersebut.<sup>41</sup> Sehingga dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai objek kebijakan yang disisipkan secara langsung oleh pembuat undang-undang tersebut dengan memperhatikan bahwa kebutuhan akan produk hukum tersebut memang didasari atas adanya kekosongan hukum yang menimbulkan pemahaman yang berbeda terakit fungsi keberlakuan dari peraturan perundang-undangan tersebut yang secara langsung berdampak sistemik dalam kehidupan bernegara

---

<sup>41</sup>Sajipto Rahardjo. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. 2006. hal. 140.

## 2.2 Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

### 2.2.1 Peraturan Perundang-Undangan Atribusi

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah sebagai lembaga eksekutif harus menyerahkan kewenangan mengatur yang telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini merupakan bentuk adanya penyerahan kewenangan mengatur dari lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif yang biasa disebut “*legislative delegation of rule law-making*”. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum maupun sesudah perubahan menyebutkan bahwa kewenangan atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan hanyalah pada negara atau pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah.<sup>42</sup>

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum tertulis, yakni hukum yang dibentuk dan diterapkan oleh institusi atau pejabat yang berwenang dengan bentuk dan format tertentu. Namun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum. Terdapat beberapa fungsi dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas materi yang tepat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sarana untuk memastikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat. Asas materi muatan yang tepat juga berguna untuk memudahkan pembentuk dalam mengidentifikasi kebutuhan pembentuk undang-undang.<sup>43</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20,21 dan 22A

---

<sup>42</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan ( Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan )*, Jilid 1. Kanisius, Yogyakarta, 2016. hlm. 120

<sup>43</sup>Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Peraturan.....Op.Cit.* hal. 61-62

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.<sup>44</sup> Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>45</sup>

Salah satu penyerahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Atribusi. Menurut Van Wijk, kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan setiap waktu ketika diperlukan.<sup>46</sup> Sedangkan menurut J.G. Brouwer, Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu negara atau organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.<sup>47</sup> Atribusi ini juga dapat di sebut cara yang legal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.

---

<sup>44</sup>Soehino. *Ilmu Negara*. Liberty. Yogyakarta. 2001. hlm. 157

<sup>45</sup>Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Perss. Jakarta. 2005. hlm. 3

<sup>46</sup>*Ibid.* hlm.129

<sup>47</sup>J.G Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen, Ars Aequilibri,1998), hlm. 16-16

Rosjidi Ranggawidjajaberpendapat mengenai atribusi kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat didefinisikan sebagai berikut.

“Atribusi kekuasaan (*attributie van rechtsmacht*), khususnya atribusi kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevendemacht*) sering diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara tertentu. Baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Dalam hal ini penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Dengan pemberian wewenang tersebut maka melahirkan suatu kewenangan serta tanggung jawab yang mandiri. Jadi, ada suatu “*original power*” atau “*originaire vanmacht*” yang kemudian melahirkan suatu “*original power of legislation*” atau “*originair wetgevendemacht*”. Dengan demikian dalam atribusi terdapat suatu kewenangan baru”.<sup>48</sup>

Peraturan perundangan-undangan atribusi memuat wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang secara materiil. Terdapat 3 (tiga) karakteristik dari atribusi :

1. Adanya penciptaan kewenangan (baru) untuk membuat peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan tersebut dapat diberikan oleh konstitusi, undang-undang atau Peraturan Daerah kepada suatu organ.
3. Organ negara yang menerima kewenangan itu bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan bersangkutan.<sup>49</sup>

Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara atribusi harus dilakukan melalui undang-undang dan tidak dapat dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan lain. Hal ini merupakan salah satu penguatan konsep dan kelembagaan berdasarkan pembagian kekuasaan karena pada dasarnya kewenangan tersebut dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislasi. Selain itu peraturan perundang-undangan secara

---

<sup>48</sup>Rosjidi Ranggawidjaja. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. 1998. hlm.36

<sup>49</sup>*Ibid.* hlm. 129-130

atribusi tidak dibatasi oleh ruang lingkup pengaturan. Dengan penyerahan kewenangan oleh lembaga yang bersangkutan yakni lembaga legislatif atau organ negara pemerintahan maka sepenuhnya kewenangan mengatur tersebut sepenuhnya berada pada kendali Dewan Perwakilan Rakyat serta lembaga penerima atribusi berhak membuat peraturan perundang-undangan mengenai hal apapun dan tidak terbatas pada ruang lingkup tertentu sepanjang konteks yang diatur masih merupakan wewenang dari lembaga penerima atribusi tersebut.<sup>50</sup>

Pada atribusi terdapat suatu penciptaan suatu wewenang yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasaan pemerintah serta wewenangnya melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan yang telah ada sebelumnya. Menurut Indoharto wewenang yang diperoleh secara atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berarti wewenang tersebut di lahirkan dan diciptakan oleh pemerintah yang baru. Hal tersebut sejalan dengan beberapa pendapat mengenai atribusi dalam peraturan perundang-undangan sebagai penciptaan kewenangan (*baru*) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk yang secara langsung merujuk pada pembaharuan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>51</sup>

Untuk atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisinal (Pembentuk Undang-Undang Dasar, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ organisasi pengadilan umum). Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungan dengan kekuasaan pemerintahan) yang dilakukan secara bersama-sama. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan tersebut berdasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu produk hukum undang-

---

<sup>50</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan ( Proses dan Teknik Pembuatannya ) Jilid 2*. Kanisius, Yogyakarta. 2017. hlm. 35

<sup>51</sup>Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1993, hlm. 90

undang namun tidak di dahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Atribusi yang termasuk dalam bagian kewenangan mempunyai tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.<sup>52</sup>

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus mempunyai dasar hukum, dan Komponen Konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>53</sup> Dalam pengelompokan peraturan perundang-undangan terdapat peraturan yang bersifat atribusi sebagai bentuk dari kewenangan atribusi. Pemberian kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang dasar atau undang seperti yang terdapat dalam pasal 5 ayat 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan memberikan kewenangan kepada Presiden membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu pada pasal 22 ayat satu (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana Undang-undang dasar memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui mekanisme pemberian kewenangan oleh undang-undang akan menjalankan ketentuan tersebut sebagai peraturan pelaksana undang-undang. Pemberian kewenangan ini harus didasari bahwa lembaga negara atau pemerintahan tersebut telah memenuhi kualifikasi yang telah di tetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi atau konstitusi agar mekanisme pemberian kewenangan tersebut dapat menjadi kebijakan yang tepat sasaran dalam rangka menunjang efektifitas pelaksanaan tugas serta tanggung jawab lembaga atau organ negara tersebut dan menjalankan aturan sesuai mekanisme yang telah diatur dalam undang-undang yang berada di atasnya.

---

<sup>52</sup>*Ibid.* hlm 92-93

<sup>53</sup>Philipus M. Hadjon. *Penataan Hukum Administrasi*. Fakultas Hukum Unair Surabaya, 1998. hlm. 2

### 2.2.2 Peraturan Perundang-Undangan Delegasi

Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan tentang teori jenjang norma. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara)
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesets* (Norma Fundamental Negara)
3. Kelompok III : *Formal Gesetz* (Undang-undang formal)
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)

Untuk peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan di dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>54</sup> Mengenai Pengertian delegasi kewenangan menurut Maria Farida Indrati S. dapat didefinisikan sebagai berikut.

“Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Berlainan dengan atribusi, pada delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi itu bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada”.<sup>55</sup>

Sedangkan menurut Rosjidi Ranggawidjaja mengenai delegasi kewenangan diartikan sebagai berikut.

“Suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan, (dalam hal ini kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan) dari badan atau

---

<sup>54</sup> Hans Nawiasky. *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, cet.2. 1948, hlm. 31

<sup>55</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan.....Op.Cit.* hlm. 35

lembaga atau pejabat negara kepada badan atau lembaga atau pejabat Negara lain. Kewenangan tersebut semula ada pada badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegans*). Dengan penyerahan tersebut maka kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan (*delegataris*). Dalam delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada delegans. Jadi tidak diciptakan wewenang baru.<sup>56</sup>

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan tegas maupun tidak. Berbeda dengan atribusi, pada delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>57</sup> Pada hakikatnya kewenangan pemerintah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat pada badan legislatif. Pendelegasian kewenangan kepada pemerintah membuat pejabat pemerintah memiliki kewenangan legislatif seperti badan legislatif yang sebenarnya.

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan adanya dasar hukum yang kuat. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan ke pejabat pemerintahan yang lain. Delegasi selain dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah di delegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di *subdelegasian*

---

<sup>56</sup>Rosjidi Ranggawidjaja. *Pengantar Ilmu*..... Op.Cit. hlm. 36

<sup>57</sup>Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan*..... Op.Cit. hlm. 35

kepada *subdelegatoris*. Untuk *subdelegatoris* ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan wewenang tersebut. Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan agar tindakan hukum yang sesuai dengan wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasikan juga biasanya mempunyai suatu wewenang.<sup>58</sup> Mengutip pendapat Salmon dan Grey, V.D. Mahajan menyatakan "*legislasi adalah sumber hukum, berwujud aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Menurut Gray, legislasi berarti "pernyataan formal dari badan legislative" (According to Salmond : "Legislation is that source of law which consists in the declaration of legal rules by a competent authority." According to Gray, legislation means "the formal utterances of the legislative organs of the society")*".<sup>59</sup>

Menurut Salmond, terdapat dua jenis legislasi, yaitu legislasi utama (*supreme legislation*) dan legislasi delegasian (*subordinate legislation*). Legislasi utama ditetapkan oleh lembaga pemegang kedaulatan dalam negara. Legislasi utama ini tidak dapat dicabut, dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, legislasi delegasian merupakan produk dari lembaga lain diluar lembaga pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan dari legislasi delegasian ini tergantung kepada lembaga yang mempunyai wewenang lebih tinggi. Menurut MP. Jain, badan legislatif tidak mungkin melaksanakan pembentukan undang-undang secara komplit dan detail paling tidak dikarenakan tiga hal, yaitu lembaga legislatif pekerjaannya sudah terlalu banyak, undang-undang yang terlalu detail

---

<sup>58</sup> Heinrich Triepel. Dalam Sodjuangan Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. hlm. 104

<sup>59</sup> Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan pembentukan Undang-undang berkelanjutan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2009. hal. 134

justru akan membingungkan rakyat pembacanya (penggunanya), dan pada saat ini dimana kemajuan di bidang sosial ekonomi begitu pesat, maka hanya mereka yang tergolong kelompok ekspert saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.<sup>60</sup>

Ketidakmungkinan lembaga legislatif dalam merumuskan undang-undang yang futuristik inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang (*supreme legislation*) ke dalam peraturan bawahan (*subordinate legislation*). Keadaan yang demikian kemudian telah memunculkan konsep *delegated legislation*. Pendelegasian wewenang legislasi (*delegated legislation*) oleh badan legislatif melalui undang-undang di Indonesia juga tidak tertata dengan baik.<sup>61</sup> Walaupun sejak Tahun 1966 telah diatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, ternyata di dalam praktek hal tersebut tidak pernah dilaksanakan secara konsisten. Alasan adanya *delegated legislation* ini memang dibutuhkan sebagai peraturan pelaksana dari suatu undang-undang. *Delegated legislation* adalah hal yang juga demokratis dan mutlak adanya mengingat pemerintah yang berkuasa juga merupakan pilihan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilu. Dengan demikian legitimasi yang diberikan kepada pemerintah sebenarnya telah cukup kuat sebagai dasar bagi pemerintah untuk membuat aturan pelaksana di mana itu semua ditujukan untuk mengatur masyarakat.<sup>62</sup>

Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat di delegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi sendiri harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan.

---

<sup>60</sup>*Ibid.* hlm. 136

<sup>61</sup>Tutik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group. Jakarta. 2010. hal. 165

<sup>62</sup>MP Jain. *Administrative Law of Malaysia and Singapore*. Third Edition. Malayan Law Journal. 1997. hlm. 42

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya regulasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>63</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang telah ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat di peroleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tersebut maka dampaknya adalah tidak dapat dikeluarkannya suatu keputusan yuridis yang tepat dan berdasar hukum.<sup>64</sup>

Penerima wewenang atas dasar delegasi (*delegetaris*) dapat pula mendelegasikan wewenang yang diterimanya dari pemberi wewenang asli (*delegans*) kepada organ atau pejabat lainnya. Pelimpahan wewenang ini disebut sub delegasi, yang tata cara terjadi dan akibatnya berlaku sama seperti delegasi. Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Contoh dari pelaksanaan kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundan-

---

<sup>63</sup>Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*. Makalah. Universitas Airlangga. Surabaya. Tanpa Tahun. hlm. 5

<sup>64</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung 2006. hlm. 219

undangan dapat dilihat pada ketentuan pasal 5 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana peraturan pemerintah diberikan kewenangan untuk melaksanakan undang-undang sesuai amanat konstitusi yang berlaku sehingga pelaksanaan tugas dan kewajiban diberikan kepada institusi pelaksana pemerintahan yang bersangkutan.<sup>65</sup>

Mengutip pendapat H.D.Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subn jek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>66</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rehten enplichten*). Dengan kata lain jika terdapat kewenangan dalam pembentukan suatu produk hukum melalui mekanisme kewenangan delegasi maka akan timbul hak dan kewajiban bagi si pembentuk undang-undang untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam rangka peningkatan kualitas ataupun hasil dari peraturan perundang-undangan sehingga jenis peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat dirasakan oleh pihak-pihak tertentu yang menjadi isi materiil secara keseluruhan dari peraturan perundang-undangan. Selain itu dari sisi kewenangan yang didapat melalui pemberian kewenangan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka konsep peraturan tersebut sebagai peraturan pelaksana dapat berjalan seimbang serta memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Terlebih ;jika peraturan perundang-undangan tersebut secara teknis nantiya tidak memiliki legitimasi hukum yang kuat, maka akan perlu dilakukan evaluasi menyeluruh apakah memang dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang melalui skema pemberian kewenangan delegasi tersebut sudah tepat dan berjalan maksimal yang berkesesuaian serta memiliki prinsip-prinsip yang baik dalam pembentukannya.

---

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm 225

<sup>66</sup> H.D. Stout dalam Ridwan HR.2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm.101

## 2.3 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

### 2.3.1 Pengertian Komisi Negara Independen

Indonesia sebagai negara hukum menerapkan tiga pilar kekuasaan yang terdiri dari pilar legislatif, eksekutif dan yudikatif dimana masing-masing pilar tersebut akan melahirkan organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi saja dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak. Namun demikian, distribusi kekuasaan tersebut tidak selamanya relevan di jadikan acuan sebagai representatif kekuasaan. Kekuasaan negara juga telah meluas kepada lembaga negara independen (*independent agencies*). Di sisi lain perkembangan masyarakat baik secara politik, ekonomi dan sosial budaya menghendaki struktur lembaga negara yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka agar efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk dan fungsi lembaga negara.<sup>67</sup>

Bermunculah kemudian lembaga-lembaga negara independen, sebagai bentuk ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commision*), komite (*commitee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*).<sup>68</sup> Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu komisi yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sendiri tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

Mengacu pada asas negara hukum, setiap aktifitas negara harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, termasuk mengenai pembentukan lembaga negara independen yang memiliki kedudukan dan fungsi yang sama

---

<sup>67</sup>Denny Indrayana. *Negara antara Ada dan Tiada. Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Kompas. Jakarta. 2006. hlm. 20

<sup>68</sup>Jimmly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Konstitusi Press. Jakarta. 2006. hlm. 54

dengan lembaga negara lainnya dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta berdasarkan *stufenbautheorie* (teori hierarki norma hukum) Hans Kelsen, sebagaimana yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan hierarki tersebut dasar atau legitimasi hukum dalam pembentukan dan pemberian kewenangan terhadap lembaga negara independen baik secara konseptual maupun normatif dapat dikategorikan ke dalam tiga kategori, yaitu :<sup>69</sup>

1. Komisi Negara Independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi;
2. Komisi Independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang memiliki karakteristik *constitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi guna kepentingan mewujudkan *demokratische rechtstaat*) dan yang tidak memiliki tersebut;
3. Komisi Negara Independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang (*presidential policy*).

*The Auxiliary State Agency* sebagai teori politik dan tata negara menjadi relevan menilai pentingnya pembentukan Komisi Pemilihan Umum. Kelembagaan tambahan yang mandiri dalam pemilihan merupakan konsekuensi reformasi yang berkesimpulan poros kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tak memadai mewujudkan kebutuhan demokratisasi. Karena itu, Komisi Pemilihan Umum hadir mengambil alih peran dan fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, agar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tak diselewengkan oleh kepentingan kekuatan politik yang sedang berkuasa memerintah.<sup>70</sup> Namun disisi lain, dengan keberadaan lembaga negara independen seperti Komisi Pemilihan Umum, maka lembaga negara yang bersangkutan tersebut berhak untuk menetapkan sendiri peraturan yang bersifat internal atau

---

<sup>69</sup> Gunawan A. Tauda. *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Genta Press. Yogyakarta. 2012. hlm. 92

<sup>70</sup> Afan Gaffar. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2000, hlm. 81

husus sepanjang menyangkut kewenangan regulatif yang dimiliki dalam rangka menjalankan undang-undang. Meskipun terdapat perbedaan dalam tingkatan namun peraturan tersebut secara khusus telah mengikuti prinsip *lex specialis derogat lex generalis*.<sup>71</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden. Serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip "*check and balances*".<sup>72</sup>

Lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud di atas, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiaa juga diatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Namun pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi negara) sebagai lembaga utama (*main organs*). Misalnya Komisi Yudisial

---

<sup>71</sup>*Ibid.* hlm. 40

<sup>72</sup> Sumantri M. "*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*" dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Airlangga University Press/ Surabaya. 2000. hlm. 204.

sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Dengan kata lain, bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama sebagaimana yang disebutkan di atas, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).<sup>73</sup>

Komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori. Pertama, komisi negara independen, yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campuran ketiganya. Kedua, komisi negara biasa (*state commissions*), yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.<sup>74</sup> Di Indonesia saat ini sudah lebih dari 50-an lembaga negara bantu terbentuk. Bahwa untuk mengalami perkembangan *auxiliary body* perlu diketahui terlebih dahulu tujuan didirikannya suatu negara. Setelah itu baru ditetapkan berbagai lembaga negara dalam undang-undang dasarnya.

Dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia, presidenlah yang pertama mengetahui, lembaga macam apa yang diperlukan untuk menangani masalah-masalah tertentu dalam mewujudkan tujuan nasional (negara). Jumlah ini di masa depan diprediksi akan semakin bertambah. Pembentukan lembaga negara bantu itu dilakukan menurut dasar hukum yang berbeda. Hal ini disebabkan adanya regulasi yang semakin bertambah sehingga konteks penyelenggaran negara menjadi lebih kompleks dan membutuhkan instrumen kelembagaan yang sesuai dengan tugas dan fungsinya serta memperhatikan ketentuan konstitusi yang menjamin pelaksanaan kelembagaan negara tersebut dalam pembentukannya. Dengan perincian komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang jumlahnya sekitar 40 komisi. Secara lengkap keberadaan lembaga bantu sebagaimana dimaksud dapat dilihat dalam Tabel 1 dan 2 berikut.

---

<sup>73</sup>*Ibid.* hlm 210

<sup>74</sup>Suny Ismail. Pergeseran Kekuasaan Eksekutif. Aksara Baru. Jakarta. 1986. hlm. 30

**Tabel 1.1 Komisi Negara Independen**

No	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Nasional Hak Asasi anti-Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
3.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
4.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001-UU No.39/1999
5.	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No.44/2000
6.	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	UU No. 30 Tahun 2002
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No.32 Tahun 2002
8.	Komisi Perlindungan Anak	UU No.23/2002 & Keppres No.77/2003
9.	Dewan pendidikan	UU No.20/2003
10.	Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 18/2003
11.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Pasal 22E UUD NRI 1945& UU No.12/2003
12.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No.27/2004
13.	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD NRI 1945& UU No.22/2004

Sumber: Diolah dari Kompas,30 April 2018 dan Meneg PAN

**Tabel1.2  
Komisi Negara Eksekutif**

No.	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000
2.	Komisi Kepolisian	UU No. 2/2002
3.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004 & Perpres No. 18/2005
4.	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40/1999
5.	Dewan Riset Nasional	Keppres 94/1999
6.	Dewan Buku Nasional	Keppres 110/1999
7.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres 161/199
8.	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999

9.	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No. 41/1999 & Keppres No.105/1999
11.	Komite Antar- Departement Bidang Kehutanan	Keppres No.80/2000
12.	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001
13.	Komite Penilaian Independen	Keppres No.99/1999
14.	Komite Olahraga Nasional(KONI)	Keppres No. 72/2001
15.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999
16.	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran	PP No. 102/2000
17.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak	Keppres No.2/2000
18.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54/2005
19.	Dewan Gula Nasional	Keppres No. 23/2003
20.	Dewan Ketahanan Nasional	Keppres No. 132/2001
21.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No.44/2002
22.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No. 151/2000
23.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No.3/2003
24.	Badan Narkotika Nasional	Keppres No. 17/2002
25.	Bakornas Penanggulangan Bencana & Pengungsi	Keppres No.3/2001 jo. Keppres No. 111/2001
26.	Badan Pengembangan Kapet	Keppres No. 150/2002
27.	Bakor Pengembangan Tki	Keppres No. 29/1999
28.	Badan Pengelola Bung Karno	Keppres No.72/1999
29.	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres No. 73/1999
30.	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara	Perpu No. 2/2005

31.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP No.23/2004
32.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP No. 15/2005
33.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	PP No.16/2005
34.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No.83/1999
35.	Lembaga Sensor Film	PP No.8/1994
36.	Korsil Kedokteran Indonesia	UU No.29/2004
37.	Badan Pengelola Puspitek	Keppres No.43/1976
38.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No.85/1999

Sumber: Diolah dari Kompas, 30 April 2018 dan Meneg PAN.

Kehadiran komisi-komisi negara atau dalam istilahnya sebagai administrative organ, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstus di beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. banyaknya tumbuh komisi-komisi yang bersifat independen merupakan gejala yang mendunia. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintah dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif. Independensi lembaga-komisi negara bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antarberbagai lembaga tersebut, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan, ataupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu atau lokal.<sup>75</sup>

<sup>75</sup>Bintan R. Saragih. *Komisi-komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*. Makalah. Jakarta. 1 Oktober 2004.

Lembaga negara / organ negara / alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena<sup>76</sup> :

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
2. Adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Masalah kedudukannya struktural atau non - struktural, masalah financing-nya *budgeter* atau *non-budgeter* (swakelola / mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pns atau semi-volunteer, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasinegaraan yang ingin dibangun. Organisasi negara memiliki alat perlengkapan negara untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *quangos* (*quasiautonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*.<sup>77</sup> Lembaga komisi atau badan di sini menunjuk kepada *state auxiliary agencies* yang independen di luar dari lembaga-lembaga negara utama (lembaga tinggi negara) yang tercantum tugas dan kewenangannya di dalam konstitusi. Selain itu kelembagaan komisi negara dengan statusnya sebagai lembaga independen akan memudahkan proses pelaksanaan terhadap kekuasaan negara yang berimbang dan tidak terdapat tekanan dari berbagai pihak lain.

---

<sup>76</sup>Hendra Nurtjahjo. *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia*. Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun Ke-35 No. 3 Juli-September 2005, Jakarta, hlm. 280.

<sup>77</sup>Teuku Amir Hamzah (ed.). *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co. Jakarta. 2003. hlm. 222.

### 2.3.2 Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memberikan penjelasan mengenai Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. Dalam pasal ini juga dijelaskan mengenai Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota. Pasal ini menjelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi adalah penyelenggara pemilihan yang bertugas melaksanakan pemilihan kepala daerah di provinsi, sedang Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah penyelenggara pemilihan yang bertugas melaksanakan pemilihan kepala daerah di kabupaten/kota ayat (8).<sup>78</sup> Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

Dalam penyelenggaraan pemilu Komisi Pemilihan Umum bertugas dalam melaksanakan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebelum Pemilu 2004, anggota-anggotanya dapat diisi oleh unsur-unsur partai politik, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 anggota Komisi Pemilihan Umum diharuskan non-partisipan. Seiring berjalannya waktu, untuk meningkatkan kualitas pemilu salah satunya penyelenggaraan pemilu. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu dituntut untuk independen dan non-partisipan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang pemilu pasca Orde Baru. Sebelumnya penyelenggaraan pemilu diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

---

<sup>78</sup>Lihat Ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Menjelang pemilihan umum tahun 2009 dibuat pula Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disertai revisi undang-undang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Lalu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Terakhir Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah mensahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.<sup>79</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur lebih lanjut mengenai badan-badan lain yang bertugas dalam mewujudkan pemilu yang dan Luber dan Jurdil. Badan-badan tersebut yaitu: (1) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). (2) Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). (3) Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (4) Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan). (5) Panitia Pengawas Pemilu Lapangan. (6) Pengawas Pemilu Lapangan. (7) Pengawas Pemilu Luar Negeri. (8) Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKKP). (9) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). (10) Panitia pemungutan Suara (PPS). (11) Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). (12) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). (13) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPLSN).<sup>80</sup>

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan yang telah mengalami 4 (empat) kali perubahan, bahwa pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk melaksanakan suksesi pemerintahan yang demokratis. Penyelenggara pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, jujur, adil dan akuntabel perlu didukung suatu lembaga yang kredibel. Untuk itu, lembaga penyelenggara pemilihan umum harus mempunyai integritas yang tinggi, ketidakberpihakan kepada salah satu peserta

---

<sup>79</sup>Tjahjo Kumolo. *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta. 2015. hlm. 16

<sup>80</sup>Lihat Ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

pemilu serta memahami tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemilihan umum dan menghormati hak politik warga negara.<sup>81</sup>

Struktur Organisasi penyelenggara pemilihan umum terdiri atas komisi pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum di tingkat provinsi. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah lembaga penyelenggara pemilihan yang bertugas melaksanakan pemilihan umum di tingkat kabupaten/kota. Dalam pengertian diatas, komisi pemilihan umum bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah negara kesatuan negara republik indonesia. Sifat tetap menunjukkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun sudah dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak manapun.<sup>82</sup>

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diketahui bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil secara keseluruhan dapat terlaksana apabila penyelenggara pemilihan umum mempunyai integritas dan profesional.<sup>83</sup> Didalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang

---

<sup>81</sup>Tjahjo Kumulo. *Op.ci.t* hlm. 186

<sup>82</sup>Joko J. Prihatmoko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2005. hlm. 115

<sup>83</sup>*Ibid.* hlm. 120

dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah negara kesatuan republik indonesia. Sifat tetap menunjukkan komisi pemilihan umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.<sup>84</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatur mengenai Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagai lembaga negara penyelenggara pemilihan umum yang permanen. Komisi Pemilihan Umum dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. Undang-undang ini juga mengatur pembentukan panitia pemilihan yang meliputi PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara), KPPS (Kelompok Panitia Pemungutan Suara) dan PPLN (Panitia Pemungutan Suara) serta KPPSLN (Kelompok Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri) yang merupakan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat *ad hoc*.<sup>85</sup> Selain itu dalam penerapan di lapangan dalam pemungutan suara maka pemilihan saksi di Tempat Pemungutan Suara menjadi kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum bekerja sama dengan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum setempat. Jika nantinya terdapat kesalahan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, maka proses penghitungan suara tersebut akan dilaksanakan kembali dengan memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi apabila harus diselenggarakan ulang pemungutan suara di tempat pemungutan suara tertentu yang diduga terjadi kecurangan dalam proses penyelenggaraannya

---

<sup>84</sup>Komisi Pemilihan Umum [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) Diakses pada tanggal 20 Oktober 2017, pukul 09.30 WIB

<sup>85</sup>Suara Komisi Pemilihan Umum.. *Menjaga Hak Rakyat Dalam Pemilu*. Majalah Edisi VII Januari. 2016. hal. 95

### 2.3.3 Kemandirian Komisi Pemilihan Umum

Salah satu perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dipandang sebagai langkah penting dalam perkembangan proses berdemokrasi adalah memasukkan ketentuan tentang pemilihan umum (Pemilu) ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang sebelumnya hanya diatur melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidak ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melainkan oleh undang-undang tentang pemilihan umum. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara dapat dianggap sejajar dengan lembaga-lembaga lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.<sup>86</sup>

Akan tetapi, karena keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebut tegas dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, mau tidak mau menjadi penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dikatakan penting secara konstitusional atau lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance*, terlepas dari apakah ia diatur eksplisit atau tidak dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>87</sup> Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang dijamin dan dilindungi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan karena itu dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki apa yang disebut dengan *constitutional importance*. Independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen meliputi tiga hal, yaitu independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi

---

<sup>86</sup> Jimmly Asshiddiqie. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Edisi Kedua Cetakan Pertama Sinar Grafika. Jakarta. 2010. hlm. 200-201.

<sup>87</sup> *Ibid.* hlm. 202.

personal. Independensi institusional atau struktural adalah bahwa Komisi Pemilihan Umum bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi subordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun. Independensi fungsional dimaksudkan bahwa Komisi Pemilihan Umum tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan pemilihan umum, dan independensi fungsional adalah bahwa seseorang yang menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum adalah personal yang imparial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.<sup>88</sup>

Frasa mandiri yang terdapat dalam pasal 22E Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan makna akan perdebatan penyusunan penyusunan konstitusi (original intens), penafsiran teleologis, penafsiran historis/sejarah hukum, prinsip-prinsip internasional penyelenggara Pemilu. Bahwa sejak awal, perdebatan konstitusi mengarahkan agar penyelenggara Pemilu bersifat mandiri, nonpartisan dan tidak berasal dari partai politik. Istilah kemandirian Komisi Pemilihan Umum menyiratkan tiga hal esensial, yaitu Komisi Pemilihan Umum tidak berada di bawah pengaruh/perintah pihak yang mengintervensi atau mempengaruhi anggota Komisi Pemilihan Umum untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, tidak boleh ada penyalahgunaan jabatan dan wewenang untuk kepentingan pihak-pihak yang mengintervensi atau yang mempengaruhi Komisi Pemilihan Umum, harus menjalankan dan memegang teguh hukum, keadilan, kebenaran, etika, dan moral.<sup>89</sup>

Dalam rangka menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas, Komisi Pemilihan Umum menyusun kode etik yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi Komisi Pemilihan Umum. Dalam hal terdapat penyelenggara pemilu baik dilingkungan anggota maupun sekretariat Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Keanggotaan Dewan kehormatan Komisi Pemilihan Umum sebanyak 3 (tiga)

---

<sup>88</sup>Jimmly Asshiddiqie. *Ilmu Hukum Tata Negara II*. Cetakan Pertama Konstitusi Press Jakarta. 2006. hlm. 185

<sup>89</sup>Jurnal Konstitusi. Menyoal *Independensi Dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah*. Vol. III No. 2. Puskasi FH Universitas Widyagama Malang.2010. hlm. 60

orang yang terdiri atas seorang ketua dan anggota yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum. Pengaturan untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, maka struktur Komisi Pemilihan Umum dibentuk Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum yang bersifat *ad hoc*. Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota Komisi Pemilihan Umum dan (dua) orang dari luar anggota Komisi Pemilihan Umum.<sup>90</sup>

Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum berdasarkan ajaran organ negara merupakan *auxiliary state organ* atau lembaga negara bantu, yang mana sebagai lembaga yang memenuhi dan menjadi pelengkap atas organ negara utama. Implikasinya seolah menjadi lembaga inferior yang kedudukannya di bawah *main state organ*. Upaya untuk mewujudkan independensi Komisi Pemilihan Umum dapat dilakukan dengan cara menyetarakan posisi Komisi Pemilihan Umum dengan lembaga negara utama, atau dengan kata lain keberadaan Komisi Pemilihan Umum ditingkatkan menjadi lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini merupakan bagian dari penguatan secara kelembagaan yang seharusnya menjadi milik dari Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya. Dengan keberadaan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara utama (*main state organ*), maka Komisi Pemilihan Umum akan menjadi lebih independen dan bebas atas campur tangan lembaga negara lain terhadap penyelenggaraan demokrasi.<sup>91</sup> Sehingga arah dan tujuan dari Komisi Pemilihan Umum memiliki standarisasi yang kuat serta penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah dapat menghasilkan calon yang memang memiliki integritas kuat dan menjamin kemandirian komisi pemilihan umum selanjutnya untuk menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>90</sup> Ida Budhiati. *Konstisionalitas Komisi Pemilihan Umum*. Artikel Komisi Pemilihan Umum. 2012. hlm. 25

<sup>91</sup> Ebook Komisi Pemilihan Umum Pilkada Serentak. *Kilas Balik Pilkada Serentak 2015*. Edisi VI Januari. 2016. hlm. 10

#### **2.3.4 Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum**

Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dalam menyelenggarakan Pemilu berkomitmen dan berpedoman pada azas mandiri, jujur, adil, tertib dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum terbuka, profesional, efisien dan efektif mengingat tugas Komisi Pemilihan Umum adalah menyelenggarakan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan langsung oleh rakyat. Disamping tugas tersebut juga melaksanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yaitu untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung, sehingga untuk melaksanakan tugas tersebut maka dibentuk pula Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk melaksanakan tugas tersebut Komisi Pemilihan Umum dibantu oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) dan Wakil Sekretaris Jenderal (Wasekjen) dan seluruh tugas didistribusikan kepada Biro-Biro dan Inspektorat. Sedangkan untuk pelaksanaan tugas Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dibantu oleh Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan agenda pemilihan umum secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Salah satu kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah pembentukan peraturan komisi pemilihan umum dalam rangka menunjang tugas dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum. Selain itu Komisi Pemilihan Umum juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peserta pemilihan umum baik dari partai politik peserta pemilihan umum maupun presiden dan wakil presiden. Sehingga nantinya hasil rekapitulasi final terhadap pelaksanaan pemilihan legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden akan diumumkan secara

resmi oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara yang berwenang. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada ketentuan pasal 12 hingga pasal 14 paragraf 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Selain bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilihan umum, Komisi Pemilihan Umum juga memiliki kewenangan dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah yang kini diselenggarakan secara serentak. Pemilihan kepala daerah sendiri baru terlaksana sekitar tahun 2005 dan merupakan salah satu perwujudan dan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun begitu, jika ditinjau dari perspektif yuridis dan historis maka akan dapat ditemukan bahwa pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah tersebut telah mengalami perkembangan yang pasang surut. Penyaluran hak politik rakyat secara langsung acapkali mengalami perkembangan yang dinamis baik secara faktor internal maupun eksternal. Mekanisme yang dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum tetap memberikan kedudukan bahwa penyelenggaraan tersebut akan dilaksanakan dengan konsep perwakilan secara tidak langsung melalui dukungan suara yang diberikan oleh rakyat terhadap calon kepala daerah yang bersangkutan. Dalam perspektif demokrasi dan politik, pemilihan kepala daerah tentu akan menjadi hajatan demokrasi guna menerapkan prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagai bentuk dari penataan proses kehidupan politik negara serta bangsa Indonesia itu sendiri.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota maka Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksana amanat undang-undang untuk menjalankan Pemilihan Kepala Daerah serentak dimana Komisi Pemilihan Umum sebagai penanggung jawab pelaksanaan pemilihan kepala daerah memiliki tugas dan kewenangan yang tercantum dalam Pasal 9A Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yakni :

- a) menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;

- b) mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c) melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d) menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e) memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang;
- f) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>92</sup>

Beberapa komponen yang menjamin suksesnya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah kesiapan dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Disamping juga faktor lain seperti kemampuan panitia pengawas dalam mengawal proses pilkada berlangsung serta partisipasi warga masyarakat yang memiliki hak pilih dalam memahami proses pemilihan kepala daerah disamping juga memahami program dan kapabilitas masing-masing calon. Pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai pertengahan tahun 2005 yang lalu telah dilalui dengan penuh dinamika dari yang berjalan secara sukses dalam arti demokratis, aman dan damai. Penyelenggaran pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang independen. Pembentukan lembaga ini dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu membentuk lembaga baru disetiap daerah pemilihan atau memanfaatkan keberadaan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislaif dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.<sup>93</sup>

Secara kelembagaan Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara yang independen yang kedudukannya telah dijamin oleh Undang-

---

<sup>92</sup>Lihat Ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>93</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. *Pengkajian Hukum Pemilihan Kepala Daerah*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. Jakarta. 2011. hlm. 85

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang termuat dalam ketentuan pasal 22E ayat (5). Namun secara yuridis Komisi Pemilihan Umum baru dinyatakan dasar pembentukannya ketika Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebelum di revisi dalam Undang-Undang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara mandiri yang sifatnya sebagai lembaga penunjang atas lembaga utama, sehingga kedudukannya berada dibawah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Melihat dasar pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden yang dikeluarkan oleh Presiden maka Komisi Pemilihan Umum secara tidak langsung berada di bawah kekuasaan eksekutif. Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara independen yang memiliki kewenangan untuk membentuk produk hukum sendiri. Hal ini tidak terlepas dari status Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara independen.

Komisi Pemilihan Umum berwenang membentuk produk hukumnya sendiri berupa peraturan komisi pemilihan umum dimana peraturan komisi pemilihan umum tersebut merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadaannya karena diperintahkan oleh undang-undang. Komisi Pemilihan Umum sendiri membentuk peraturan komisi pemilihan umum berdasarkan kewenangan atribusi yang diperoleh oleh Komisi Pemilihan Umum. Salah satu sumber kewenangan atribusi yang diperoleh Komisi Pemilihan Umum dalam membentuk peraturan komisi pemilihan umum adalah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyangkut penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak. Selain itu instrumen hukum yang dikeluarkan Komisi Pemilihan tersebut akan menjadi dasar pembentukan pedoman teknis pemilihan kepala daerah bagi Komisi Pemilihan Umum ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan di wilayah domisili masing-masing.

Secara yuridis, pembentukan peraturan komisi pemilihan didasarkan atas landasan yuridis yang memiliki legitimasi yang kuat yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Dalam landasan yuridis tersebut

pada intinya menekankan bahwa landasan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berkaitan dengan kondisi hukum di Indonesia. Indonesia yang menganut paham demokrasi secara langsung memberikan dasar pedoman pembentukan produk hukum yang mengatur penyelenggaraan demokrasi dimana hal tersebut menjadi tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan agenda pemilihan umum di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Landasan yuridis yang menjadi pedoman pembentukan peraturan komisi pemilihan umum dapat dilihat secara keseluruhan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dimana ketentuan yang memuat dasar pembentukan peraturan komisi pemilihan umum diatur dalam pasal 12 huruf (c) dan pasal 13 huruf (c).

Secara kelembagaan Komisi Pemilihan Umum tidak hanya mengeluarkan produk hukum berupa peraturan komisi pemilihan umum saja namun juga mengeluarkan produk hukum lain berupa keputusan komisi pemilihan umum. Namun pada keputusan komisi pemilihan umum, tidak melibatkan adanya mekanisme konsultasi seperti peraturan komisi pemilihan umum. Keputusan Komisi Pemilihan Umum sifatnya sama seperti *beschikking* karena dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara yakni ketua Komisi Pemilihan Umum. Sifat dari keputusan komisi pemilihan umum hanya bersifat sebagai ketentuan yang murni hanya berlaku secara internal dan tidak mengatur substansi Komisi Pemilihan Umum terkait dengan urusan penyelenggaraan pesta demokrasi yang menjadi tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum. Sehingga keputusan komisi pemilihan umum hanya berlaku secara sepihak terhadap pihak-pihak yang memiliki afiliasi langsung dengan Komisi Pemilihan Umum. Meskipun status keputusan komisi pemilihan umum merupakan keputusan yang sekali selesai, namun keputusan komisi pemilihan umum tidak termasuk dalam keputusan tata usaha negara.

## **BAB 4**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

1. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia memiliki beberapa pemahaman bahwa Peraturan Komisi Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai suatu produk hukum peraturan perundang-undangan dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Namun tidak semua Peraturan Komisi Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan karena terdapat pula Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Internal. Melihat Eksistensi yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum maka posisi Peraturan Komisi Pemilihan Umum berada di bawah Peraturan Presiden dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak terlepas dari alasan pertama yakni kedudukan peraturan komisi pemilihan umum sebagai peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Kedua, kedudukan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penunjang utama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dan ketiga yakni tidak sejajarnya kedudukan ketua Komisi Pemilihan Umum dengan Presiden.
2. Mekanisme Konsultasi antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemilihan Umum dalam pembentukan dan penyusunan Peraturan Komisi Pemilihan terkesan akan mengancam kemandirian Komisi Pemilihan Umum. Meskipun ketentuan mengikat telah dibatalkan oleh Komisi Pemilihan Umum, namun mekanisme tersebut tetap dilaksanakan karena Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tetap memberikan keleluasaan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan ketentuan tersebut. Perlu adanya tinjauan ulang mengenai mekanisme konsultasi tersebut karena belum pernah ada produk hukum selain Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang harus di konsultasikan terlebih dahulu mengingat Norma Peraturan Komisi Pemilihan Umum adalah peraturan pelaksana undang-undang dan tidak relevan jika harus dikonsultasikan terlebih dahulu.

## 4.2 Saran

1. Perlu adanya pemahaman baru mengenai sistem tata hierarki peraturan perundang-undangan agar ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi jelas dan tepat karena selama ini banyak kebingungan yang mendasari terhadap jenis peraturan perundang-undangan diluar hieraki. Dalam hal ini penguatan peraturan komisi pemilihan umum sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan harus dapat dipertegas statusnya. Sebab jika peraturan komisi pemilihan umum merupakan peraturan perundang-undangan, maka materi muatan dan kekuatan hukum mengikatnya harus secara berlaku umum.
2. Dalam penyelenggaraan kewajiban Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara negara yang independen, perlu adanya penerapan dan konstruksi hukum yang kuat untuk melindungi kemandirian Komisi Pemilihan Umum tersebut. Selain itu mengenai kewajiban konsultasi yang diinisiasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sangat diperlukan adanya pertimbangan ulang maupun revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 agar mekanisme konsultasi tersebut tidak lagi menjadi keharusan bagi Komisi Pemilihan Umum agar potensi tumpang tindih kepentingan pihak tertentu tidak terjadi di kemudian hari.
3. Penyesuaian kaidah kelembagaan lembaga negara independen seperti Komisi Pemilihan Umum harus mendapat penguatan secara kelembagaan mengingat amanat konstitusi yang menjamin Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara independen baik sebagai penyelenggara pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Berkaitan dengan Konsultasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka perlu ada pembenahan mengenai bagaimana pembagian organ/lembaga negara yang memang harus melakukan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat produk hukumnya, sebab dalam praktiknya tidak pernah ada lembaga negara selain Komisi Pemilihan Umum yang harus melakukan konsultasi terlebih dahulu sebab akan menimbulkan pemborosan terhadap anggaran keuangan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Abdullah, Rozali.2009. *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.
- Afan Gaffar. 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Amiroeddin Syarif. 1987. *Perundang-undangan Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya*. Jakarta. Bina Aksara.
- A. Rosyid Al Atok. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang. Setara Press.
- Aziz, Abdullah.2011. *Negara, Hukum dan Demokrasi*. Jakarta. Pustaka Pelajar Indonesia.
- Bayu Dwi Anggono. 2014. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Cet. 1, Jakarta: Konstitusi Press.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta. Ind-Hill.Co.
- Buchori Muchtar.2010. *Indonesia Mencari Demokrasi*. Yogyakarta. INSIST Press. Yogyakarta.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong. Ed. 1993. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*.Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintah Modern-Industri*. cet. I.Jakarta Raja. Grafindo Persada.
- C. F. Strong. 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung.
- Denny Indrayana. 2006. *Negara antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta. Kompas.
- Eny Kusdarini. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Yogyakarta. UNY Press.
- Esmi Warassih.2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Cet. I. Semarang. PT Suryandaru Utama.
- Fanny Tanuwijaya.2012 *Materi Pelatihan Metodologi Penelitian Hukum Program Revitalisasi*. Universitas Jember : Fakultas Hukum.

- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib.2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Fatmawati. 2005. *Hak Menguji Indonesia*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Gunawan A. Tauda. 2012. *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta. Genta Press.
- H. Alwi Wahyudi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar Cet. 1.
- Haposan, Siallagan dan Janpatar, Simamora.2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*. UD. Sabar. Medan.
- H.D. Stout dalam Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- H.A.S Natabaya.2008. *Sistem Peraturan Perundan-Undangan Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press dan Tatanusa.
- Hassan Suryono. 2005. *Hukum Tata Usaha Negara*. LPP dan UNS PRES. Surakarta.
- Huda Ahmad. 2010. *Jalan Berduri Membangun Demokrasi*. Jakarta. Cendekia.
- I Gede Pantja Astawa, Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum Dan Peraturan perundang-undangan Di Indonesia*. Bandung. PT Alummni.
- Ibramsyah Amirudin.2008. *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta. Laksbang Mediatama.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta. Pustaka Harapan.
- Inu Kencana Syafie. 2014. *Proses Legislatif*. Cetakan Kesatu. Bandung. PT. Refika Aditama.
- Irawan Soejitno. 1983. *Teknik Pembuatan dan Penyusunan Peraturan Daerah*. Jakarta. Bina Aksara.
- Ishaq. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Jhony Ibrahim. 2008. *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia.

- Jimmy Asshiddiqie. 2006. *Ilmu Hukum Tata Negara II*. Cetakan Pertama. Konstitusi Press. Jakarta.
- Jimmy Asshiddiqie. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press, Jakarta
- Jimmy Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Jimmy Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Jimmy Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Edisi Kedua, Cetakan Pertama. Jakarta. Sinar Grafika.
- Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Yogyakarta. Penerbit Pustaka Pelajar.
- M. Gaffar, Janedri. 2012. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Maria Farida Indrati. 2016. *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*. Jilid 1. Yogyakarta. Kanisius.
- Maria Farida Indrati. 2017. *Ilmu Perundang-undangan (Proses Dan Teknik Pembentukannya)* Jilid 2. Yogyakarta. Kanisius.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group.
- Mohammad Mahfud MD. 2009. *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta. Rajawali Press.
- Mochtar Kusumaatmaja. 2005. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung. Bina Cipta.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung. PT. Refika Aditama.
- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. Rajawali Perss.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. UII Press.
- Ni'matul Huda. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945)*. Yogyakarta. UII Press.
- Poernadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.

- Prihatmoko. Joko J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilihan Umum*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung. Mandar Maju.
- Rosyid Al Atok. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang. Setara Press.
- Sajipto Rahardjo. 2006. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas.
- Saragih, Bintan R. 1985. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta. Gaya Media Pratama.
- Soerjono Soekanto. 2000. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta. PT. Rajawali Pers.
- Soehino. 2001. *Ilmu Negara*. Yogyakarta. Liberty.
- Soetandyo Wignyosoebroto. 2002. *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta. Elsam Huma.
- Soenobo Wirjosoegito. 2004. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Suharizal. 2012. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Suny Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta. Aksara Baru.
- Susilo Djoko. 2006. *Intervensi Pemerintah di Bidang Legislasi dan Marginalisasi Peran DPR*. Jakarta. Verbum Publishing.
- Teuku Amir Hamzah (ed.). 2003. *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co. Jakarta.
- Tjahjo Kumolo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta. Expose.
- Trijono, Rachmat. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta. Papas Sinar Sinanti.
- Tutik Triwulan. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta. Prenadamedia Group.
- Yani, Ahmad. 2011. *Pasang Surut Kinerja Legislasi di Indonesia*. Jakarta. Rajagrafindo Persada.

Widodo Ekatjahjana. 2008. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya. Cet. 1. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.

Yanuarti, Sri. 2014. *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*. Jakarta. Pusat Penelitian Politik.

Yuliandri. 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan pembentukan Undang-undang berkelanjutan*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

## **B. Jurnal dan Artikel Ilmiah**

Achmadudin Rajab. 2017. *Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 Di Dalam Pembentukan Peraturan KPU*. Jurnal RechtsVinding Online.

A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Proses Pembuatan Perundang-Undangan Ditinjau dari Aspek Filsafat, Materi Kursus Penyegaran Perancangan Perundang-Undangan*. Semarang.

Asfar, Muhammad. 2014. *'Sistem Pilkada Langsung: Beberapa Problem, Implikasi Politik dan Solusinya'*. Jurnal Politika, Vol. 1. No. 1.

Abdul Wahid. 2012. *Politik Legislasi Menentukan Demokrasi*. Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. 2011. *Pengkajian Hukum Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

Bintan R. Saragih. *Komisi-komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*. Makalah. Jakarta. 1 Oktober 2004

Ebook Komisi Pemilihan Umum Pilkada Serentak. 2016. *Kilas Balik Pilkada Serentak 2015*. Edisi VI Januari.

Hamid, S.A. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta. Disertasi.

Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger. cet.2.

- Heinrich Triepel.2002. *Dalam Sodjuangan Situmorang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta.
- Hendra Nurtjahjo. *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia*. Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Unversitas Indonesia, Tahun Ke-35 No. 3 Juli-September 2005, Jakarta
- Ida Budhiati. 2012. *Konstisionalitas Komisi Pemlihan Umum*.Artikel Komisi Pemilihan Umum.
- J.G Brouwer dan Schilder. 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen, Ars Aequilibri).
- Jurnal Bawaslu. 2017.*Buku Evaluasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2017*. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Jurnal Koalisi Masyarakat Sipil Revisi Undang-Undang Pilkada,2016. *Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021; Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015*. Cet.1 Yayasan Perludem.
- Jurnal Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis. 2015. *Kewenangan KPU Dalam Penyusunan Pilkada Serentak*. Vol. VII, No. 08/II/P3DI/April.
- Jurnal Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Revisi UU Pilkada. 2016. *Menuju Pilkada Serentak 2021*. Yayasan Perludem Vol. I.
- Jurnal Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis. 2016. *Pilkada Serentak Menuju Demokrasi Substansi*. Vol. VIII, No. 04/II/P3DI/Februari.
- Jurnal Perludem. *Evaluasi Pilkada Serentak*. Bagian 8, April 2016.
- Jurnal Konstitusi. *Menyoal Independensi Dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah*. Vol. III, No. 2, November 2010, Puskasi FH Universitas Widyagama Malang.
- Jurnal Konstitusi UMY. 2012. *Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Vol.2 No. 1.
- Jurnal Ilmiah. *Peranan Komisi Pemilihan Umum dalam sosialisasi Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. Universitas Lampung. 2016.

- Konstitusi dan Demokrasi (KODE). 2015. *Dua Puluh Dua Ketentuan Inkonstitusional Dalam RUU Penyelenggara Pemilu*. Artikel Edisi IV.
- MP Jain. 1997. *Administrative Law of Malaysia and Singapore*. Third Edition, Malayan Law Journal.
- Maria Farida Indrati S. 2008. *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional. Jakarta.
- M. Ilham F. Putuhena. 2012. *Politik Hukum Perundang-Undangan Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Vol. 1.
- Nazuruddin Sjamsudin. Zulkifli Hamid, Dan Toto Pribadi. 1988. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta. Karunika Jakarta Universitas Terbuka.
- Philippus M. Hadjon, 1998. *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair Surabaya.
- Philippus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*. Makalah. Universitas Airlangga. Surabaya. Tanpa Tahun.
- Position Indonesia. 2015. *Draf Ringkasan Eksekutif Pemilu Nasional Serentak 2019*. Paper Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan.
- R. Nazriyah. 2014. *Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)*. Vol. I, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Sumantri M. 2000. “*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*” dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Airlangga University Press/ Surabaya.
- Suara Komisi Pemilihan Umum. 2016. *Menjaga Hak Rakyat Dalam Pemilu*. Majalah Edisi VII Januari.
- Supriyanto Didik. 2012. *Penguatan Bawaslu*. Artikel Perludem. Jakarta.
- Suparman Marzuki. 2008. “*Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis*”. Jurnal Hukum No. 3. Vol 15 Juli.

Supriyanto, D., Agustyati, K. N., & Mellaz, A. 2013. Menata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah, Perludem.

Surbakti R. Edisi 21.2015. *Pemerintahan Terbelah*. Jurnal Harian Kompas.

Update Indonesia. *Menakar Urgensi Revisi UU Pilkada-UU Parpol*. The Indonesia Institute Center For Public Policy Research. Vol.IX No. 6.

## C. Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. 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;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota
8. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016.
10. Putusan Mahkamah Agung Nomor 35P/HUM/2016

## D. Website, Situs Berita dan Sumber Lainnya

1. Komisi Pemilihan Umum ( [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) )
2. Kementerian Dalam Negeri ([www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id))
3. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Komisi Pemilihan Umum (<http://jdih.kpu.go.id/peraturan-kpu>)
4. Kesepakatan Panja Pilkada Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagai Rekomendasi Terhadap Rancangan PKPU. ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id).)
5. Budi Setiawanto, "*Tujuh Gelombang Pilkada Serentak 2015 hingga 2027*",(<http://www.antarane.ws.com/berita/480618/tujuh-gelombang-pilkada-serentak-2015-hingga-2027>)
6. (<http://www.jpnn.com/read/2015/04/15/298095/KPU-BukaPeluang-Pilkada-Tidak-Serentak>).
7. (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t57e8f7d33ab08/terkait-napi-percobaan--peraturan-kpu-digugat-ke-ma>)
8. Hasil Pembahasan dan Rekomendasi Rancangan PKPU dalam Panja Pilkada Komisi II DPR RI tanggal 24 April 2015