

**Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018  
Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan  
Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR,  
DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



Oleh:

**FITALENA RAMDONA**

No. Mahasiswa: 14410503

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2019**

**Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018  
Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan  
Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR,  
DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum



**FITALENA RAMDONA**

No. Mahasiswa: 14410503

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN**

**Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018  
Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual  
Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR,  
DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota**

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Skripsi Untuk Diajukan  
Ke Depan Tim Penguji Dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada Tanggal 15 Januari 2019



Yogyakarta, 15 Januari 2019  
Dosen Pembimbing,

  
(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)  
NIP: 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018  
Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual  
Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR,  
DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota

Telah Dipertahankan Di Hadapan Tim Penguji  
Dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada Tanggal 18-22 Februari 2019 dan Dinyatakan LULUS  
Yogyakarta, 22 Februari 2019.

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dian Kus Pertiwi, S.H., M.H.
3. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIP: 904100102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS  
KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertandatangan di bawah ini, Saya:

Nama : Fitalena Ramdona

NIM : 14410503

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

**Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Terhadap Tidak Menvertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar asli (orisinil), bebas dari unsur yang dapat di kategorikan sebagai perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan yang bersifat akademik maupun pengembangannya, saya memberikan kewenangan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari perbuatan tersebut. Saya akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Januari 2019

Pembuat Pernyataan  
  
6000  
(Fitalena Ramdona)  
NIM, 14410503

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Fitalena Ramdona
2. Tempat Lahir : Bekasi
3. Tanggal Lahir : 26 Oktober 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Golo, Gg. Wora Wari No. 10, Pandeyan,  
Umbulharjo, YK
7. Alamat Asal : Perum. Harvest City, Cluster Orchid, Blok OE 8 No.  
21, Cikarageman, Setu, Bekasi
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Ayah  
Nama : Kusmanto  
Pekerjaan : Wiraswasta
  - b. Ibu  
Nama : Sari Farida  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga  
Alamat Wali : Perum. Harvest City, Cluster Orchid, Blok OE 8 No.  
21, Cikarageman, Setu, Bekasi
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : Jati Asih VIII - Jati Kramat I
  - b. SLTP : SMP IT Daarul Hikmah (YAPIDH)
  - c. SLTA : SMA Boarding School Daarul Qur'an
10. Organisasi : 1. OSIS SMA Boarding School Daarul Qur'an  
2. Pengurus TMA FH UII

Yogyakarta, 15 Januari 2019

Yang Bersangkutan,



(Fitalena Ramdona)

NIM, 14410503

## MOTTO

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كُلُّ نَفْسٍ ذَائِقَةُ الْمَوْتِ وَنَبَلُوكُمْ بِالشَّرِّ وَالْخَيْرِ فِتْنَةً وَإِلَيْنَا تُرْجَعُونَ

setiap yang bernyawa akan merasakan mati

Kami akan menguji kamu dengan keburukan dan kebaikan sebagai cobaan

dan kamu akan dikembalikan hanya kepada Kami

Qur'an Surah Al-Anbiya ayat Ke-35

وَلَنَبْلُوَنَّكُمْ حَتَّىٰ نَعْلَمَ الْمُجَاهِدِينَ مِنْكُمْ وَالصَّابِرِينَ وَنَبْلُوَ أَخْبَارَكُمْ

dan sungguh, Kami benar-benar akan menguji kamu sehingga Kami mengetahui

orang-orang yang benar-benar berjihad dan bersabar di antara kamu

dan akan Kami uji perihal kamu

Qur'an Surah Muhammad ayat Ke-31

Takut, Harap, dan Cinta

suatu harmoni dalam menghamba

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Segala puji bagi ﷻ, tuhan semesta alam yang dirindu keridhoan, keberkahan, dan rahmat-Nya. Nabi Muhammad ialah utusan ﷻ manusia terbaik sepanjang masa yang berjuang di jalan ﷻ penuh perjuangan hingga kita dapat memperoleh pelajaran atas jalan juangnya. ﷻ tercurahan pada ﷻ tanggungjawab menyelesaikan skripsi telah terlaksana. Skripsi berjudul **“Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota”** dapat terselesaikan dengan baik serta mendapatkan banyak hikmah.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Proses penyelesaian skripsi ini memiliki banyak hikmah kehidupan. Segala macam kendala menjadikan diri ini sadar bahwa segala sesuatu harus melalui proses yang terencana baik sehingga ﷻ ridho, memberikan berkah, dan rahmat. Kesempatan pada halaman ini, penulis ingin menggoreskan untaian kata ‘Terima Kasih’ untuk guru-guru kehidupan, kepada:

1. ﷻ *subhanahu wa ta'ala*, mengajarkan bahwa aslinya keyakinan atau kepercayaan atau iman, senantiasa mengarahkan pada hal-hal yang baik. ﷻ ridho atasnya, maka kehidupan ini menjadi lapang.
2. Nabi Muhammad, sunnahnya mengajarkan tentang ikhtiar dan istiqomah sebaik-baik sikap dalam berharap.
3. Orang Tua, senantiasa mendo'akan kehidupan anaknya serta mengarahkan jalan dalam memilih kehidupan yang baik.
4. Kakak dan Adik-adik, sendau gurau yang tidak mau diakui rindunya.
5. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memimpin kampus dengan baik.
6. Bapak Abdul Jamil, S.H., M.H., Dr., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan upaya terbaik untuk kemajuan fakultas.
7. Ibu Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Dr., Prof., Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan waktu, pikiran, tenaga, ilmu, pengetahuan, dan



wawasannya serta berbagi cerita hangat dengan senang hati, sehingga selalu dipenuhi ketenangan setelah bertemu.

8. Bapak Endro Kumoro, S.H., M.H., Dosen Pembimbing Akademik yang senantiasa memiliki jawaban terbaik yang mendidik atas segala curahan yang pernah penulis sampaikan.
9. Ibu Dian Kus Dewi, S.H., M.H., Dosen teman diskusi awal tentang tema skripsi ini. Akhirnya, penulis mendalami Hukum Tata Negara.
10. Bapak Ari Wibowo, S.H.I., S.H., M.H., dosen dengan keahlian bidang hukum pidana yang bersedia meluangkan waktu untuk diwawancarai oleh penulis hingga dua kali bertemu dalam memenuhi kebutuhan skripsi.
11. Bapak Abdul Kholiq, S.H., M.Hum., dosen dengan keahlian bidang hukum pidana yang bersedia meluangkan waktu untuk diwawancarai oleh penulis dalam memenuhi kebutuhan skripsi.
12. KPU RI, KPU DIY dan BAWASLU DIY yang telah memberikan pelayanan yang terbaik. Sehingga penulis menemukan jawaban atas kegelisahan terkait birokrasi didalamnya.
13. Mbak NAD, mbaknya para adek, memberikan ilmu, pengajaran, dan nasihatnya yang terbaik tanpa pamrih, serta teman cerita hal masa depan.
14. Mas, ciptaan-Nya yang diberikan singgah dalam ceritaku.
15. Senior-senior, Junior-junior, serta Teman-teman Takmir, LKBH, Tarbiyah, serta lainnya, mereka yang selalu memberi teguran dan nasehat, juga menebarkan semangat dan senyum.

Akhir kata, penulis haturkan terima kasih, mohon maaf atas segala khilaf, dan permohonan masukan bagi kesempurnaan penulisan skripsi ini.

وَالسَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Yogyakarta, 15 Januari 2019  
Yang Bersangkutan,



(Fitalena Ramdona)  
NIM, 14410503

## DAFTAR ISI

COVER	
JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
CURRICULUM VITAE	v
MOTTO	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Tinjauan Pustaka	7
F. Kerangka Teori	9
G. Metode Penelitian	19
<b>BAB II</b>	
<b>TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILU, INDEPENDENSI, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
A. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu)	
1. Sejarah Pemilu	23
2. Pengertian Pemilu	27
3. Konsep Pemilu	29
4. Pemilu dalam Konteks Negara Hukum	32
5. Tujuan Pemilu	36
B. Lembaga Negara Independen	
1. Istilah Lembaga Negara	37
2. Kategori Lembaga Negara	39
3. Karakteristik Lembaga Negara Independen	41
C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
1. Peraturan Perundang-undangan	43
2. Teori Kewenangan	54
3. Asas-asas	57
D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam	
1. Pembentukan Peraturan Periode Terdahulu	61
2. Kriteria Pemimpin	65
3. Alat Pelengkap Negara	66
4. Produk Hukum Dalam Islam	71
<b>BAB III</b>	
<b>ANALISIS PASAL 4 ayat (3) PKPU NOMOR 20 TAHUN 2018</b>	
A. Latar Belakang Pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta Kedudukannya Dalam Kajian Peraturan Perundang-Undangan	76

B. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 Dalam Kajian Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	103
--	-----

**BAB IV**

**PENUTUP**

A. Simpulan .....	116
B. Saran .....	118

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>119</b>
----------------------------	------------

## **ABSTRAK**

*Menyambut Pemilu 2019, KPU sebagai pelaksana dalam penyelenggaraan Pemilu, menerbitkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang pencalonan legislatif. Adapun Pasal 4 ayat (3) PKPU sarat dengan pandangan diskriminasi, yakni membatasi keikutsertaan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi dalam kesempatan dipilih menjadi anggota legislatif. Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, bahwa terbuka bagi siapapun sekalipun pernah dipidana dengan ancaman pidana 5 (lima) tahun penjara, sepanjang mempublikasikan status mantan terpidana yang melekat pada diri. Hal demikian, KPU sebagai suatu lembaga independen dengan berdasarkan amanat undang-undang serta kewenangan atribusi yang dimilikinya dalam membuat PKPU, menjadi suatu persoalan yang bersinggungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.*

*Persoalan tersebut dapat diketahui akar permasalahannya melalui penelitian mendalam terhadap latar belakang dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Maka persoalan yang muncul ialah “Bagaimana latar belakang pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan?” dan “Apakah pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan?”.*

*Persoalan yang muncul dari Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 perlu ditelusuri melalui penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Persoalan tersebut dianalisis secara logis berdasarkan data yang telah dikumpulkan secara sistematis.*

*Latar belakang filosofis dan sosiologis yang dijelaskan KPU telah sama dengan falsafah bangsa dan kebutuhan masyarakat akan kehadiran legislatif yang berkualitas dan berintegritas. Sedangkan latar belakang yuridis yang digunakan dalam kemuculan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memiliki kekuatan yang lemah, yakni Pasal 169 huruf d UU Pemilu tentang syarat pada bakal calon Presiden dan Wakil Presiden begitu saja diadopsi dalam PKPU; Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999 terkait memaknai bakal calon legislatif disamakan dengan penyelenggara negara yang memiliki konsekuensi sama, hal perlawanan terhadap korupsi, kolusi, dan nepotisme; Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada hanya karena termuat di dalamnya, tidak dapat ikut serta pemilihan dimaknai extraordinary crimes, padahal extraordinary crimes di Indonesia mengacu pada UU Pengadilan HAM. Adapun asas peraturan perundang-undangan yang tidak terpenuhi ialah asas formil, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Hal demikian memperlihatkan bahwa ketidak tepatan dalam merujuk suatu landasan untuk mewartakan semangat memunculkan legislatif yang berkualitas dan berintegritas, di mana berdasarkan Pasal 28J UUD NRI 1945, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang.*

**Kata Kunci: Pemilu, PKPU, Hierarki dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup> (UUD NRI 1945). Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, hubungan publik, komunikasi massa, lobi, serta kegiatan lain yang sejenis. Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu sejak tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014. Kemudian sampai pada waktu dekat ini akan diselenggarakan Pemilu pada tahun 2019.

Penyelenggaraan Pemilu mulai kokoh sejak perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 09 November 2001.<sup>2</sup> Setelah perubahan ketiga, UUD NRI 1945 memberi amanat pada Pasal 22 E ayat (5) berbunyi:

“Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen Perubahan Ke-Tiga.

Frasa “komisi pemilihan umum” dalam bunyi Pasal 22 E ayat (5) tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa idealnya penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh suatu lembaga yang dapat saja disebut “komisi pemilihan umum”. Saat ini dipertahankan dengan nama “Komisi Pemilihan Umum” (KPU). Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan UUD NRI 1945, melainkan oleh undang-undang.<sup>3</sup> Adapun lembaga diluar ketentuan UUD NRI 1945 yang merupakan lembaga-lembaga pembantu (*state auxiliary agencies*), yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun peraturan lainnya di bawah undang-undang.<sup>4</sup> Frasa “bersifat nasional, tetap, dan mandiri” mengindikasikan Pemilu ketika dibentuk menjadi suatu yang dapat saja disebut komisi bersifat independen. Secara harfiah, kewenangan yang diberikan UUD NRI 1945 adalah kewenangan atribusi. Pemberian kewenangan atribusi dalam perubahan UUD NRI 1945 dimuat pada Pasal 22 E ayat (1), (2), dan (5) UUD NRI 1945.<sup>5</sup> Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dapat diartikan sebagai pembentukan kekuasaan sehingga sifatnya asli.

Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dimaksudkan sebagaimana salah satu pertimbangan bahwa dalam rangka penyederhanaan dari beberapa undang-undang terkait Pemilu (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008; Undang-

---

<sup>3</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Edisi 1, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Depok, 2018, Hlm. 203.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Hlm. 99.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Hlm. 98. Pasal 22 E ayat (1) Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali; (2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, dan DPRD; ... (5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Undang Nomor 15 Tahun 2011; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012), serta sebagai landasan hukum penyelenggaraan Pemilu serentak. KPU berdiri sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

KPU dalam menyelenggarakan Pemilu, bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.<sup>6</sup> KPU memiliki tugas menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu<sup>7</sup> termasuk dalam kewenangannya menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu<sup>8</sup>. Pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut, dipertegas pada Pasal 75 ayat (1) UU Pemilu berbunyi:

“Untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU.”

Kedudukan KPU terlihat kokoh sebagai lembaga Independen negara yang dapat turut serta membentuk peraturan KPU dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang dicita-citakan. Peraturan KPU dimaksudkan untuk menyelenggarakan Pemilu sebagai pelaksanaan fungsi kewenangan kelembagaan yang melekat pada KPU, serta dibentuk dalam rangka mengatur sesuatu yang diperintahkan di dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan kelembagaannya.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) terbaru terkait pencalonan legislatif yakni, PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>6</sup> Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>7</sup> Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>8</sup> Pasal 13 huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (PKPU Nomor 20 Tahun 2018) cukup menyita perhatian khalayak khususnya para bakal calon legislatif dan partai politik. PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memuat aturan filterisasi bakal calon legislatif secara dua tahap. Pertama, filter administrasi oleh Partai Politik (Parpol) secara demokratis dan terbuka sesuai AD dan ART dan/atau peraturan internal masing-masing Parpol.<sup>9</sup> Kedua, KPU lebih lanjut meminta Parpol untuk tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.<sup>10</sup> Adapun detail persyaratan bakal calon terkait ketentuan pasal sebelumnya, yakni Pasal 7 ayat (1) huruf g berbunyi:

“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap”.

Adapun Pasal 7 ayat (4) berbunyi:

“Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g, dikecualikan bagi:

- a. mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pembedanya, dan secara kumulatif bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik, serta mencantumkan dalam daftar riwayat hidup; dan
- b. terpidana karena kealpaan ringan (*culpa levis*) atau terpidana karena alasan politik yang tidak menjalani pidana dalam penjara, dan secara terbuka dan jujur mengumumkan kepada publik.”

Pada tingkat Undang-Undang, bakal calon legislatif ialah warga negara Indonesia yang harus memenuhi persyaratan sebagai bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana UU

---

<sup>9</sup> Pasal 4 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.

<sup>10</sup> Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.



Pemilu. Persyaratan bakal calon legislatif yang pernah sebagai terpidana diatur pada Pasal 240 ayat (1) huruf g. UU Pemilu berbunyi:

“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Menurut hemat penulis *Pertama*, secara khusus PKPU Nomor 20 Tahun 2018 melarang mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi turut serta dalam seleksi bakal calon yang dilaksanakan oleh Parpol. *Kedua*, secara umum UU Pemilu dan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memberi pemahaman bahwa seseorang yang pernah dipidana dapat mencalonkan dirinya, jika mempublikasikan dirinya pernah sebagai terpidana pada khalayak. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 seolah-olah aturan turunan dari Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu berdasarkan asas *specialis derogate legi generalis*. Sedangkan aturan turunan hanya boleh mengatur pelaksanaan atas norma undang-undang, disebut ‘peraturan pelaksana’ undang-undang.

Konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, PKPU Nomor 20 Tahun 2018 sebagai peraturan pelaksana tidak dapat memuat norma selain yang ada pada undang-undang. Secara formal, peraturan perundang-undangan berlaku asas *presumptio iustae causa* (peraturan dianggap sah sepanjang belum ada putusan pengadilan yang membatalkannya).

Sebagaimana uraian diatas, penulis berpendapat *Pertama*, adanya inkonsistensi dalam pembuatan PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Inkonsistensi

norma dalam UU dengan peraturan pelaksana dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Ketika hendak menurunkan norma Undang-Undang ke dalam peraturan pelaksana tentu harus dipahami dan ditindaklanjuti selurus-lurusnya. *Kedua*, terkait pencantuman eksplisit yang terbatas pada 3 (tiga) kategori mantan terpidana. Yakni, mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi. Oleh karena itu, penulis tertarik membahas topik dengan judul **“Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana latar belakang pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Apakah pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui latar belakang kemunculan Pasal 4 ayat (3) pada PKPU Nomor 20 Tahun 2018, serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Mengetahui kesempurnaan proses pembentukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dari sudut pandang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berangkat dari uraian permasalahan pada latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat setidaknya beberapa hal sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoritis**

Secara teoritis, tentu penelitian ini banyak merujuk pada berbagai peraturan perundang-undang. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran berdasarkan olah pikir terhadap kepustakaan. Sehingga, hasil olah pikir dalam tulisan ini patut dipertimbangkan menjadi sebuah acuan karya ilmiah.

##### **2. Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah untuk memaksimalkan peran KPU sebagai lembaga negara independen namun tetap berpedoman pada hierarki serta aturan pembentukan peraturan perundang-undangan agar keberlakuannya dapat diterima dengan baik.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan baik di perpustakaan Universitas Islam Indonesia maupun melalui internet, sampai pada saat tulisan ini dibuat, penulis belum pernah menemukan pembahasan persis sebagaimana berjudul “**Analisis Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi**

**Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Terkait Tidak Menyertakan Mantan Terpidana Bandar Narkoba, Kejahatan Seksual Terhadap Anak, dan Korupsi Dalam Seleksi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota**". Penelitian ini belum pernah dibahas secara khusus pada substansi Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 studi peraturan perundnag-undangan.

Adapun penelitian terdahulu berupa skripsi sebagaimana yang dilakukan oleh Devi Triana (2017), Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul "Implikasi Pasal 9 huruf A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota<sup>11</sup> Terhadap Independensi Komisi Pemilihan Umum" Skripsi tersebut fokus pada independensi KPU dalam proses pembentukan Peraturan KPU yang dianggap dibatasi oleh keberadaan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Penelitian lainnya berupa skripsi juga dilakukan oleh Fitria Adi Ningsih (2004), Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul "Peranan KPU Prpinsi Dalam Penyeleksian Calon Anggota Legislatif Di Propinsi DIY Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, Dan DPRD". Skripsi tersebut fokus pada implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada proses penyeleksian

---

<sup>11</sup> Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 92/PUU/XIV/2016 dibacakan di muka sidang pada tanggal 10 July 2017. Yakni, "Menyatakan Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sepanjang frasa '...yang keputusannya bersifat mengikat' bertentangan dengan UUD RI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat".

Calon Anggota Legislatif yang dilakukan oleh KPU Daerah D.I. Yogyakarta pada tahun 2004.

Meskipun penelitian yang sedang dilakukan penulis turut membahas independensi KPU dan penyeleksian bakal calon legislatif, penulis memiliki objek teliti yang berbeda, yakni penelitian terhadap Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Dengan demikian penelitian ini benar-benar dapat dipertanggungjawabkan keorisinalitasnya.

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum**

#### **a. Pengertian Pemilu**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pemilu diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara. melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis, maka diharapkan pergantian pemerintahan juga dapat dilaksanakan secara tertib dan damai.

#### **b. Konsep Pemilu**

Konsep Pemilu pada hakikatnya berdasar pada konsep demokrasi. Demokrasi yang berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*). Bahwa kekuasaan negara berada ditangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh rakyat. Pemilu dipercaya

sebagai suatu cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.<sup>12</sup>

Secara konseptual terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil. *Pertama*, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, yang disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). *Kedua*, menjalankan Pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi.<sup>13</sup>

### c. Pemilu dalam Konteks Negara Hukum

Pemilu dalam konteks negara hukum (*rechtstaat*) dengan landasan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa segala aktivitas dalam kehidupan bernegara haruslah bisa dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Pemilu merupakan jalur resmi untuk menyeleksi para calon pejabat baik eksekutif maupun legislatif. Pemerintah wajib menjamin kebebasan setiap warga negara dalam menyampaikan pendapat dan aspirasinya sepanjang masih berada dalam koridor hukum yang telah ditentukan.

---

<sup>12</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Jakarta, Agustus 2015, Hlm. 45.

<sup>13</sup> Sirajuddin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, Agustus 2015, Hlm. 85.

#### d. Tujuan Pemilu

Ramlan Surbakti menyebutkan beberapa tujuan dilaksanakannya Pemilu sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*) dalam demokrasi. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Pemilu merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada organ atau partai yang dipercayai. Menentukan kebijakan alternatif ketika menyangkut hal prinsipil. Beberapa negara menyelenggarakan Pemilu sebagai mekanisme penyeleksian kebijakan umum.
2. *Kedua*, Pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Masyarakat tentu memiliki kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepentingan yang berbeda-beda itu perlu diakomodir dalam wadah musyawarah.
3. *Ketiga*, Pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

#### 2. Lembaga Negara Independen

Berkaitan dengan lembaga penyelenggara pemilu, standar internasional Pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi lembaga penyelenggara Pemilu merupakan persoalan penting.

---

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, Hlm. 181.

Seperangkat penyelenggara Pemilu baik yang membuat dan melaksanakan keputusan dapat mempengaruhi hasil Pemilu.<sup>15</sup>

#### a. Istilah Lembaga Negara

Firmansyah Arifin, dkk., telah melakukan penelusuran atas analisis dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa keputusannya, membuat kesimpulan penafsiran yuridis atas istilah lembaga negara sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. “Lembaga Negara” (huruf besar L dan N) harus dibedakan dengan “lembaga negara” (huruf kecil l dan n) karena kedua penyebutan itu memiliki status dan konsekuensi yang berbeda.
2. Penyebutan “lembaga negara” ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara, yakni APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga independen dan bebas dari kekuasaan manapun.
3. Komisi negara independen bertujuan untuk menjalankan prinsip check and balances untuk kepentingan publik.
4. Suatu lembaga negara tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif, dan yustisi berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum.

#### b. Kategori Lembaga Negara

Jimly Asshiddiqie membedakan lembaga negara berdasarkan dua kriteria, yakni:<sup>17</sup>

1. kriteria hirarki bentuk sumber normative kewenangannya
2. kriteria kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan Negara

---

<sup>15</sup> Sirajuddin, Winardi, *Op. Cit.*, Hlm. 315.

<sup>16</sup> Gunawan A Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencis Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, GENTA Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 61.

<sup>17</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Edisi 1, Cetakan Ke-1, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, Oktober 2008, Hlm. 50.



*Pertama*, kriteria hirarki bentuk sumber normative kewenangannya. Lembaga negara dari segi hierarki dibagi menjadi tiga lapis, yakni lapis pertama disebut lembaga tinggi negara, lapis kedua disebut lembaga negara, dan lapis ketiga disebut lembaga negara daerah atau lembaga daerah. Lapis *pertama*, sebagai lembaga tinggi negara adalah Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), MK (Mahkamah Konstitusi), MA (Mahkamah Agung), dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lapis *kedua*, disebut lembaga negara meliputi Menteri, TNI (Tentara Nasional Indonesia), Kepolisian Negara, KY (Komisi Yudisial), Bank Sentral, dan KPU. Lapis ketiga disebut lembaga daerah meliputi Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, komisi pemilihan umum setara dengan lembaga negara lainnya.<sup>18</sup>

*Kedua*, kriteria kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Lembaga negara dari segi fungsi dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organ*) dan organ yang merupakan pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*).<sup>19</sup>

### c. Karakteristik Lembaga Negara Independen

Gunawan A. Tauda merangkum karakteristik lembaga negara yang dapat digolongkan sebagai komisi negara independen menurut

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Hlm. 50-51.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Hlm. 51.

pendapat (1) William F Fox Jr., (2) William F Funk, and Richard H. Seamon, (3) Milakovich dan Gordon, dan (4) Michael R. Asimow, yakni:<sup>20</sup>

1. Independensi komisi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Karakteristik ini dikategorikan sebagai syarat normatif.
2. Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol, dari cabang kekuasaan eksekutif. Karakteristik ini, dikategorikan sebagai syarat yang harus ada (*condition sine a qua non*) apabila suatu lembaga negara dikategorikan sebagai komisi negara independen.
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak presiden (*political appointee*).
4. Kepemimpinan kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan pemungutan suara terbanyak.
5. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
6. Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, dan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).
7. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan.

Lembaga negara independen juga memiliki ciri berupa adanya kewenangan membuat peraturannya sendiri (*self regulatory bodies*), yang memungkinkan lembaga negara independen mengeluarkan aturan masing-masing melalui peraturan pembentukan kelembagaan.

---

<sup>20</sup> Gunawan A Tauda, *Op. Cit.*, Hlm. 99-100.

### 3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang<sup>21</sup>. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>22</sup>

#### a. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud ialah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Jenis dan hierarki, diantaranya:<sup>24</sup>

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

Adapun jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana telah disebutkan, mencakup peraturan yang ditetapkan

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan aturan pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagaimana dalam pertimbangan huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 “bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti”.

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>24</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, KY, Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>25</sup> Peraturan perundang-undangan lainnya dimaksud di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>26</sup>

Maka, perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.<sup>27</sup> Adapun penetapannya dilaksanakan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.<sup>28</sup>

Oleh karena itu, proses pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya yang mungkin dapat disebut serupa penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan melalui fungsi kewenangan kelembagaan atau perintah di dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan kelembagaannya.

---

<sup>25</sup> Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>26</sup> Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>27</sup> Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>28</sup> Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## b. Teori Kewenangan

**Atribusi kewenangan** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau Undang-Undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangannya melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas tindakan sendiri setiap diperlukan. Namun, pemberian kewenangan tetap memiliki batas pengaturan.<sup>29</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. Pelimpahan dapat dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Kewenangan delegasi tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”. Selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara. Artinya, kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 'Jenis, Fungsi, dan Materil Muatan'*, PT. Kanisius (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2007, Hlm. 55.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Hlm. 56.

**c. Asas-asas**

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>31</sup>

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:<sup>32</sup>

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>32</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>33</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian tersebut dipilih karena di dalam penelitian ini mengkaji sumber-sumber hukum positif, yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan diurai mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.

### **3. Objek Penelitian**

Objek penelitian dalam penelitian ini sebagaimana persoalan yang diangkat pada rumusan masalah ialah Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.

### **4. Nara Sumber**

Nara Sumber dalam penelitian ini, peneliti memilih pihak berdasarkan bidang keahlian tertentu guna memperoleh pendapat ahli sebagai penguat argumentasi penulis.

### **5. Sumber Penelitian**

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan yang memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan catatan resmi atau risalah.<sup>34</sup> Bahan hukum primer penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme;
- 3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- 6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 7) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan dewan Perwakilan

---

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-13, KENCANA, Jakarta, Januari 2017, Hlm. 181.



Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, beserta Risalah penyusunannya;

- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-VI/2007;
  - 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 15/PUU-VI/2008;
  - 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU/XIV/2016;
  - 11) Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018.
- b. Bahan Hukum Sekunder<sup>35</sup>

Bahan hukum sekunder diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olah pemikiran dalam kepustakaan. Bahan sekunder berupa semua bentuk publikasi tidak termasuk dokumen resmi. Yakni, buku, makalah, jurnal, dan sebagainya. Bahan hukum sekunder penelitian juga mungkin bersumber dari wawancara yang penulis peroleh dari ahli-ahli.<sup>36</sup>

- c. Bahan Hukum Tersier<sup>37</sup>

Bahan hukum tersier yaitu sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, maupun bahan non-hukum.

---

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

<sup>36</sup> *Ibid.*, Hlm. 206-208.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Hlm. 183.

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan cara melakukan studi terhadap bahan hukum secara sistematis.

6. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Maksudnya, bahan-bahan hukum yang ada dijelaskan dan diuraikan dengan menggunakan kalimat yang disusun secara logis. Analisis ini dilakukan dengan mengolah bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan secara sistematis untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah penelitian.

7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini nantinya akan disusun dalam 4 (empat) bab dan secara garis besar terdiri, Bab I (satu) yaitu pendahuluan memuat tentang latar belakang masalah; rumusan masalah; tujuan penelitian; orisinalitas penelitian; tinjauan pustaka; definisi operasional; dan metode penelitian. Bab II (dua) mengulas tinjauan pustaka yang lebih detail membahas, mengenai Pemilihan Umum, Lembaga Negara Independen, serta Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bab III (tiga) mengulas tentang hasil penelitian dan pembahasan secara peraturan perundang-undangan, hasil wawancara, serta kepustakaan. Berdasarkan pembahasan dalam Bab III (tiga) akan ditarik suatu kesimpulan dan saran yang akan dituangkan dalam Bab IV (empat) yaitu penutup.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILU, INDEPENDENSI, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu)**

##### **1. Sejarah Pemilu**

Sejak berdirinya Republik Indonesia, salah satu sistem yang diikuti Indonesia yakni sistem demokrasi. Sejak itulah mulai terpikirkan penyelenggaraan Pemilu sebagai sistem untuk mengatur peralihan kekuasaan. Pada tahun 1945-1950-an merupakan tahun konflik dengan negara penjajah. Oleh karena situasi itulah, Pemilu belum dapat segera dilaksanakan.<sup>38</sup>

Kemudian, pada tahun 1955 Pemilu pertama kali dapat diselenggarakan. Pemilu pertama kali dimaksudkan untuk memilih anggota DPR dan Konstituante (nama lain MPR). Pemilu tahun 1955 terpilih Soekarno sebagai presidennya. Soekarno melalui dekrit presiden mengabadikan kepemimpinannya untuk seumur hidup. Setelah terselenggaranya Pemilu pertama, tidak begitu saja Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mudah memperbaiki situasi kekuasaan saat itu. Sejak itulah tidak lagi terselenggara Pemilu di masa orde lama.<sup>39</sup>

Kepemimpinan Soekarno digulingkan oleh gerakan 30 September. Soeharto melalui surat perintah sebelas maret, memimpin serta melahirkan masa orde baru. Pada tahun 1971, penyelenggaraan

---

<sup>38</sup> Firmanzah, *Persaingan Legitimasi Kekuasaan, Dan Marketing Politik 'Pembelajaran Politik Pemilu 2009'*, Edisi Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Anggota IKAPI DKI Jakarta, Jakarta, Februari 2010, Hlm. 4.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Hlm. 5.

Pemilu kedua berlangsung. Periode berikutnya terselenggara Pemilu pada tahun 1977 dengan sistem tri-partai yang dapat diterapkan selama lima kali, berikutnya pada tahun 1982, 1987, 1992, 1997.<sup>40</sup>

Pada tahun 1998, Soeharto dijatuhkan di mana muncul empat perubahan dalam mekanisme Pemilu. Pada tahun 1999, terselenggara Pemilu dengan sistem multi-partai. Pada tahun 2004, Pemilu diselenggarakan dua kali untuk memilih hal yang berbeda. Pertama memilih wakil rakyat dan kedua memilih presiden secara langsung. Pada tahun 2005, sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terbit PP Nomor 6 Tahun 2005 sebagai pedoman penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pada tahun 2009, Mahkamah Konstitusi memutuskan penghitungan suara menggunakan mekanisme suara mayoritas.<sup>41</sup>

Indonesia adalah negara demokrasi di mana sumber legitimasi adalah suara terbanyak. Namun, bukan berarti demikian diartikan memiliki legitimasi dari masyarakat. Masa orde baru menggabungkan demokrasi dengan birokrasi-militer. Rakyat sebagai pemberi mandat menjadi kehilangan kepercayaan. Kredibilitas dipertanyakan karena akumulasi kekecewaan dan persoalan yang tidak terselesaikan. Masa orde baru layak menjadi pembelajaran serius, bahwa persoalan mungkin

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, Hlm. 6-7.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Hlm. 8-9.

muncul ketika keadilan dan transparansi dalam penyelenggaraan Pemilu tidak tercapai.<sup>42</sup>

Perubahan mekanisme Pemilu juga mempengaruhi perilaku pemilih. Menurut Firmanzah (Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (2010)), terdapat pemilih yang rasional dan emosional. Ketidakjelasan ideologi partai menjadi salah satu penyebab pemilih berada di posisi *indifference*, kedudukan yang berpatok pada figur pemimpin partai.<sup>43</sup>

Wakil rakyat yang akan dibahas dalam tulisan ini mengkrucut pada DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Masa sebelum reformasi, ditemui peristiwa skandal korupsi, penyuapan dan kasus pelecehan seksual. DPR saat itu dipandang tidak lebih baik dibandingkan dengan yang sebelumnya. Mantan ketua MPR-RI 1999–2004, Amien Rais, mengatakan bahwa DPR yang sekarang hanya ‘stempel’ dari pemerintah. DPR tidak bisa melakukan fungsi pengawasan dengan baik dalam membela kepentingan rakyat.<sup>44</sup>

Hal demikian tercermin dari ketidakmampuan DPR dalam mengkritisi kebijakan pemerintah yang terbilang tidak pro rakyat. Buruknya kinerja DPR pada era reformasi membuat rakyat sangat tidak puas terhadap para anggota legislatif. Ketidakpuasan rakyat tersebut dapat dilihat dari aksi demonstrasi menentang kebijakan pemerintah yang tidak dikritisi oleh DPR. *Judicial review* yang diajukan oleh masyarakat

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, Hlm. 588.

<sup>43</sup> *Ibid.*, Hlm. 13.

<sup>44</sup> *Ibid.*

dalam menuntut keabsahan undang-undang yang dibuat oleh DPR. Mencerminkan bahwa produk hukum yang dihasilkan mereka tidak memuaskan rakyat.<sup>45</sup> Secara logika, membuat suatu regulasi tentu mempunyai suatu maksud untuk mencapai suatu tujuan. Lembaga pemilik kebijakan membuat regulasi berupa Undang-Undang ialah DPR. DPR berasal dari individu-individu yang mendiami suatu partai politik. Regulasi yang terbit tentu tidak dapat lepas dari pengaruh politik atau keinginan partai politik.

Indonesia menganut sistem negara hukum dan negara demokrasi. Adanya penyelenggaraan Pemilu termasuk dalam bagian penting sebagai negara demokrasi dan legalitas keberadaan Pemilu bagian penting sebagai negara hukum. Mengingat kondisi masyarakat yang dinamis, beberapa undang-undang terkait pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pun dinamis terhadap perubahan. Peraturan terkait Pemilu tidak luput dari perhatian rakyat, salah satunya hal terkait persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Persoalan tersebut berawal dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 31 Maret 2008. Persyaratan bakal calon menjadi perhatian karena adanya pembatasan terhadap bakal calon yang memiliki latar belakang pernah

---

<sup>45</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia), Diakses Tanggal 01 September 2018, Pukul 15:31 WIB.

dijatuhi pidana penjara.<sup>46</sup> Sekarang, penyempurnaan dan penyederhanaan aturan terkait<sup>47</sup> Pemilu termuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Persyaratan tersebut sebelumnya juga masih tercantum dalam undang-undang pemilu yang berlaku sekarang.

Adapun pedoman teknis pencalonan legislatif diamanati undang-undang kepada Komisi Pemilihan Umum dalam peraturannya.<sup>48</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) berdasarkan amant tersebut, terbit PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (PKPU Nomor 20 Tahun 2018). Secara teknis, selain persyaratan sebagaimana dalam Pasal 240 ayat (2) huruf g UU Pemilu, terdapat paassal yang bunyinya menyerupai syarat. Bahwa KPU meminta kepada Partai Politik untuk tidak mengikutsertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.<sup>49</sup>

## 2. Pengertian Pemilu

Teguh Prasetyo memperkenalkan Pemilu bermartabat dalam bukunya berjudul ‘Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)’. Bahwa mengenai Pemilu bermartabat, *pertama*

---

<sup>46</sup> Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”

<sup>47</sup> Penyempurnaan dan penyederhanaan dari Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>48</sup> Pasal 257 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>49</sup> Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.

bahwa Pemilu bermartabat itu ditentukan oleh dua faktor yaitu kredibilitas dan integritas. Penentu martabat diawali dari setiap elemen dalam penyelenggaraan Pemilu. Lembaga penyelenggara Pemilu menjadi fokus perhatian (*focal concern*). Selain itu, pihak-pihak lain yang turut serta dalam proses Pemilu tentu tidak dapat luput dari perhatian. Sehingga, harapannya upaya menjadikan Pemilu bermartabat terdukung oleh setiap elemen, yakni para pihak yang menjadi peserta Pemilu baik Parpol maupun person bakal calon peserta pemilu yang nantinya dipilih. *Kedua*, makna dari konsepsi mengenai martabat itu sama dan sebangun dengan konsepsi tentang kredibilitas dan integritas.<sup>50</sup>

Pentingnya mewujudkan Pemilu berintegritas didasari pada pandangan, bahwa Pemilu diselenggarakan untuk menjunjung tinggi sekaligus menegakkan hak asasi manusia dan prinsip demokrasi. Apabila Pemilu tidak dilaksanakan dalam basis integritas, Pemilu berpotensi melahirkan penyelenggaraan Pemilu yang tidak bertanggungjawab yang berimplikasi pada minimnya partisipasi politik dan hilangnya kepercayaan publik pada proses demokrasi. Integritas dalam laporan kerja *Global Commision on Election, Democracy and Security*, merujuk pada kepatuhan yang kukuh pada nilai moral dan etika. Dalam filsafat moral, etika merupakan bagian penting dalam persoalan moral setiap

---

<sup>50</sup> Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Depok, November 2017, Hlm. 3. Menurut KBBI, Kredibilitas adalah perihal dapat dipercaya dan Integritas adalah mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan; kejujuran.



orang, sehingga ia menjadi batas-batas nilai yang membedakan perbuatan baik atau buruk manusia dengan makhluk lain.<sup>51</sup>

### 3. Konsep Pemilu

Pembukaan<sup>52</sup> dan Pasal 1<sup>53</sup> UUD NRI 1945, memperkenalkan bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat salah satunya tercermin dalam Pemilu yang pelaksanaannya dalam waktu tertentu. Pemilu merupakan dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada warga negara untuk melaksanakan hak pilihnya sebagai pemilih. Pemilih menetapkan pilihan untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dimiliki. Keterbukaan memungkinkan setiap orang yang menduduki dalam badan

---

<sup>51</sup> Ni'matul Huda, Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, KENCANA, Jakarta, Februari 2017, Hlm. 121.

<sup>52</sup> Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

<sup>53</sup> (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. \*\*\*); (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.\*\*\*).

perwakilan rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.<sup>54</sup>

Prinsip demokrasi merupakan seperangkat nilai yang menjadi dasar terwujudnya sistem politik demokratis. Definisi dasar dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat atau kekuasaan berada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat mendorong terwujudnya bentuk ideal demokrasi dimana rakyat benar-benar berkuasa. Prinsip-prinsip demokrasi harus dijadikan pemandu, pengarah, dan penopang sistem politik yang hendak diterapkan.<sup>55</sup> Menurut Miriam Budiardjo, pakar Ilmu Politik Indonesia dalam buku berjudul "Dasar-Dasar Ilmu Politik", merujuk pendapat Henry B. Mayo menyebutkan beberapa prinsip demokrasi, yakni:<sup>56</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Pemilu merupakan salah satu sarana negara dalam menerapkan sistem demokrasi. Demokrasi yang dipergunakan negara dengan penduduk yang terhitung padat, menggunakan sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan memberikan

---

<sup>54</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Ke-3, KENCAANA Prenada Media Group, Jakarta, 2015, Hlm. 334.

<sup>55</sup> <http://sosiologis.com/prinsip-demokrasi>, Diakses Tanggal 07 September 2018, Pukul 13:55.

<sup>56</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-17, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, November 1996, Hlm. 62-63.

hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen.<sup>57</sup>

Oleh karena itu, Pemilu merupakan komponen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu sebagai alat penyaring politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Orang-orang pilihan berdasarkan Pemilu ialah orang-orang yang diharapkan mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar melalui partai politik. Melalui Pemilu, rakyat telah memberikan mandat secara prosedural dan sah kepada wakil-wakil rakyat untuk melaksanakan hak-hak demokratisnya sehingga arti demokrasi sebagai negara yang diperintah oleh rakyat dapat diimplementasikan melalui cara tertentu.<sup>58</sup>

Pemilu memiliki 2 (dua) fungsi. *Pertama*, memilih aktor-aktor politik yang akan membuat kebijakan publik sesuai dengan pilihan konstituen. *Kedua* memberi ruang kepada rakyat untuk memaksa para wakil mereka untuk terbuka dan menghukum mereka yang korup atau mementingkan diri sendiri.<sup>59</sup> Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan pada

---

<sup>57</sup> Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 220-221

<sup>58</sup> *Ibid.*, Hlm. 220-221.

<sup>59</sup> In'amul Mushoffa, Abdurrahman Sofyan, Fahrurroji, *Memperdalam Demokrasi Dari Prosedural Ke Substantif, Menuju Representasi Politik Yang Berkualitas*, Intrans Publishing, Malang, April 2016, Hlm. 29.

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>60</sup> Adapun prinsip yang harus dipenuhi, yakni mandiri; jujur; adil; berkepastian hukum; tertib; terbuka; proporsional; profesional; akuntabel efektif; dan efisien.<sup>61</sup>

#### 4. Pemilu dalam Konteks Negara Hukum

Negara yang menganut paham negara hukum, dapat dilihat dari bekerjanya tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Pada setiap negara hukum sepatutnya memiliki ciri-ciri berupa jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia; kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; serta legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah atau negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.<sup>62</sup> Ciri-ciri yang melekat pada negara hukum sejalan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia, yaitu perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; pemajuan kesejahteraan umum; pencerdasan kehidupan bangsa; dan keikutsertaan dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>60</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>61</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>62</sup> Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 Nomor 2, Mei-Agustus 2012, Hlm. 148.

Konsep negara hukum Indonesia sebagaimana yang dianut dalam UUD 1945 adalah negara hukum yang aktif atau dinamis. Prinsip negara hukum Indonesia tidak merujuk secara langsung pada dua paham, yaitu negara hukum dalam arti *rechtsstaat* dan negara hukum dalam arti *the rule of law*.<sup>63</sup> Model negara hukum seperti ini menjadikan negara sebagai pihak yang aktif berorientasi pada pemenuhan dan perwujudan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan prinsip *welvaarstaat*, merupakan kebalikan konsep dan prinsip dari *nachtwachternstaat* atau negara penjaga malam. Konsep negara hukum Indonesia juga dipengaruhi oleh Pancasila sebagai kumpulan nilai-nilai dasar yang diakui bersama bangsa Indonesia, dan menjadi landasan praktek kedaulatan rakyat, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab; Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; serta Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara hukum Indonesia yang dijalankan haruslah senantiasa memperhatikan aspek ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan.<sup>64</sup>

Rumusan pendapat Jimly Asshiddiqie terkait prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Prinsip pokok yang menyangga negara menjadi negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya dikemukakan dalam 12

---

<sup>63</sup> Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara hukum Di Indonesia", Terdapat dalam [https://www.researchgate.net/publication/315594086\\_PENERAPAN\\_PRINSIP\\_NEGARA\\_HUKUM\\_DI\\_INDONESIA](https://www.researchgate.net/publication/315594086_PENERAPAN_PRINSIP_NEGARA_HUKUM_DI_INDONESIA), Diakses Tanggal 07 September 2018, Pukul 16:00 WIB.

<sup>64</sup> Zulkarnain Ridlwan, *Op. Cit.*, Hlm. 50.

(dua belas) point<sup>65</sup>, yakni (1) Supremasi hukum; (2) Persamaan dalam hukum; (3) Asas legalitas (*due process of law*); (4) Pembatasan kekuasaan; (5) Organ-organ eksekutif independen; (6) Peradilan bebas dan tidak memihak; (7) Peradilan tata usaha negara; (8) Peradilan tata negara; (9) Bersifat demokratis; (10) Perlindungan hak asasi manusia; (11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara; dan (12) Transparansi dan kontrol sosial. Berikut beberapa point yang akan diuraikan, menurut hemat penulis berkaitan dengan Pemilu sebagai berikut:

- 1) Persamaan dalam hukum  
Persamaan dalam hukum (*equality before the law*) adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris. Prinsip persamaan mencakup segala sikap dan tindakan diskriminatif.<sup>66</sup>
- 2) Asas legalitas (*due process of law*)  
Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis, ada, berlaku lebih dulu dari tindakan yang dilakukan. Yakni, berdasarkan atas aturan (*rules and procedures*). Sebab dinamisnya keperluan hukum dalam masyarakat, diakui prinsip *frijsermessen*. Sehingga, dapat bergerak bebas dan mandiri dalam menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.<sup>67</sup>
- 3) Organ-organ eksekutif independen  
Kelembagaan pemerintahan yang independen, berupa lembaga, badan, atau organisasi-organisasi. Sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena

---

<sup>65</sup> Thalbah, Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara Di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2011, Hlm. 14.

<sup>66</sup> *Ibid.*, Hlm. 15.

<sup>67</sup> *Ibid.*, Hlm. 15-16.

- fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.<sup>68</sup>
- 4) Perlindungan hak asasi manusia  
Sebagai suatu negara hukum yang demokratis, sudah menjadi keharusan menjamin hak asasi manusia. Jika suatu negara hukum mengabaikan hak asasi manusia atau sengaja mengabaikan, maka negara tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.<sup>69</sup>
  - 5) Bersifat demokratis  
Demokratis atau kedaulatan rakyat menjamin keikutsertakan masyarakat dalam proses kenegaraan, sehingga terjamin cerminan keadilan yang hidup di masyarakat. hukum selayaknya menjamin kepentingan rasa keadilan secara umum.<sup>70</sup>
  - 6) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara  
Cita hukum yang diwujudkan melalui gagasan negara demokrasi maupun negara hukum dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>71</sup>
  - 7) Transparansi dan kontrol sosial  
Transparansi guna melengkapi kelemahan dan kekurangan secara komplementer. Prinsip *representation in ideas* perlu dibedakan dengan *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.<sup>72</sup>

Melalui Pemilu, rakyat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat. Negara hukum memiliki asas penting yakni, asas legalitas. Substansi asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang,

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, Hlm. 16-17.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Hlm. 18-19.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Hlm. 19.

<sup>71</sup> *Ibid.*, Hlm. 20.

<sup>72</sup> *Ibid.*

badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan sesuatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish ideal en het rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan maksimal dalam memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Menurut Sjachran Basah,<sup>73</sup> asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifatnya konstitutif. Secara teoritis dan yuridis sumber asas legalitas tersebut asalnya dapat diperoleh badan atau pejabat administrasi melalui atributif (*legislator*), baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>74</sup>

## 5. Tujuan Pemilu

Sebagai sarana pelaksana asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia maka, Pemilu bertujuan sebagai berikut:<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, November 2011, Hlm. 16.

<sup>74</sup> *Ibid.*, Hlm. 15-16.

<sup>75</sup> Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, Hlm. 333.



- a. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
- c. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga negara.

Menurut Parulian Donald,<sup>76</sup> ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik Pemilu. *Pertama* pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*). *Kedua* merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua elemen yang terlibat dalam proses Pemilu. Yakni, pembudayaan politik dan pelembagaan politik. Arti lebih sederhana, tujuan langsung berkenaan dengan hasil Pemilu sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil.

## **B. Lembaga Negara Independen**

### **1. Istilah Lembaga Negara**

Hans Kelsen berpendapat mengenai *the concept of the state organ* dalam bukunya *general theory of law and state*. Bahwa, “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Makna secara luas, yakni setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ sepanjang fungsinya bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau menjalankan norma

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, Hlm. 332.

(*norm applying*). “*these functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>77</sup>

Organisasi negara memiliki alat pelengkap negara untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara disebut dalam ragam istilah seperti organ, lembaga, instansi, forum, badan, institusi tambahan (*state auxiliary*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*). Kemunculan lembaga yang berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas pemerintahan (dalam arti luas) dimaksudkan sebagai fungsi negara (pemerintahan) lebih lanjut dari tujuan negara yang telah ditetapkan konstitusi. Secara struktural, lembaga bersifat sub ordinary dan bersifat koordinatif. Secara fungsi, dapat berganda (*multiple*) bahwa satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus. Yakni, fungsi legislatif (regulatif), fungsi eksekutif (operasional administratif), maupun fungsi yudisial (memberikan *punishment*).<sup>78</sup>

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Pembentukannya berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD NRI 1945. Selain itu, ada pula yang dibentuk dan

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, Hlm. 94.

<sup>78</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia ‘Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, Juli 2010, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Pusat Kajian Konstitusi (Puskasi) Universitas Widyagama Malang, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, Hal. 37-39

mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD NRI 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang. Adapula hanya dibentuk karena keputusan presiden, tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya.<sup>79</sup>

## 2. Kategori Lembaga Negara

Jimly Asshiddiqie membedakan lembaga negara berdasarkan dua kriteria, yakni:<sup>80</sup>

- 1) kriteria hirarki bentuk sumber normatif kewenangannya
- 2) kriteria kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara

*Pertama*, kriteria hirarki bentuk sumber normatif kewenangannya. Lembaga negara dari segi hierarki dibagi menjadi tiga lapis, yakni lapis pertama disebut lembaga tinggi negara, lapis kedua disebut lembaga negara, dan lapis ketiga disebut lembaga negara daerah atau lembaga daerah. Pembagian lapis tersebut semata-mata hanya untuk membedakan satu dengan lainnya.<sup>81</sup>

- a. Lapis *pertama*, sebagai lembaga tinggi negara adalah Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), MPR (Majelis Permmusyawaratan Rakyat), MK

---

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 95.

<sup>80</sup> Ibramsyah Amirudin, *Op. Cit.*, Hlm. 50.

<sup>81</sup> *Ibid.*

(Mahkamah Konstitusi), MA (Mahkamah Agung), dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).<sup>82</sup>

- b. Lapis *kedua*, disebut lembaga negara yang meliputi Menteri Negara, TNI (Tentara Nasional Indonesia), Kepolisian Negara, KY (Komisi Yudisial), Bank Sentral, dan KPU.<sup>83</sup> Lembaga negara lapis kedua memiliki sumber kewenangan yang berbeda-beda. Adapun secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD NRI 1945 adalah Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, dan KY. Sedangkan Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya yaitu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Akan tetapi, nama lembaganya tidak secara tegas disebutkan, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar. Ketentuan Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Sedangkan ayat (6) berbunyi “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”. Komisi pemilihan umum dapat disebut *constitutional importance*. Komisi pemilihan umum memiliki derajat sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

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

konstitusi guna kepentingan mewujudkan *democratische rechtsstaat*.<sup>84</sup>

- c. Lapis *ketiga*, yakni lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Lembaga negara lapis ketiga dapat disebut lembaga daerah. Diantaranya, Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>85</sup>

*Kedua*, kriteria kualitas fungsinya yakni bersifat utama atau primer (*primary constitutional organ*) dan organ yang merupakan pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*) dalam sistem kekuasaan negara.<sup>86</sup>

### 3. Karakteristik Lembaga Negara Independen

Pengertian dasar dari istilah 'independen' adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom, tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) dapat terwujud tanpa ada pengaruh signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Secara filosofis, person atau institusi yang independen dibatasi oleh tujuan mulia.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 102.

<sup>85</sup> Ibramsyah Amirudin, *Op. Cit.*, Hlm. 50-51.

<sup>86</sup> *Ibid.*, Hlm. 51.

<sup>87</sup> Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Terdapat dalam <http://jhp.ui.ac.id> , Hlm. 280, Diakses Tanggal 18 Agustus 2018, Pukul 13:33 WIB.

Menurut Sri Sumantri M.<sup>88</sup> secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Menurut pendapat Asimov, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori, yakni *Pertama* komisi negara independen yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya. *Kedua*, komisi negara biasa (*state commissions*) yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting. Memperhatikan perkembangan *state auxiliary bodies*, masih Sri Sumantri, mengemukakan bahwa untuk memahami perkembangan *auxiliary body* perlu diketahui terlebih dahulu tujuan didirikannya suatu negara. setelah itu baru ditetapkan berbagai lembaga negara dalam undang-undang dasarnya.<sup>89</sup>

Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori yang diungkapkan para ahli dalam tiga bentuk, sebagai berikut:<sup>90</sup>

- 1) Bentuk pertama, Independensi institusional atau struktural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
- 2) Bentuk kedua, Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence* yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence* yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
- 3) Bentuk ketiga, Independensi administratif yaitu bebas menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua

<sup>88</sup> Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, Hlm. 179-180.

<sup>89</sup> *Ibid.*, Hlm. 183-184.

<sup>90</sup> Gunawan A. Tauda, *Op.Cit.*, Hlm. 94.

macam independensi sebelumnya tersebut yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu bebas dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*) yaitu bebas dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan dan legitimasi kewenangan komisi negara independen secara konseptual dan normatif dapat digolongkan menjadi tiga golongan, sebagai berikut:<sup>91</sup>

- 1) Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi.
- 2) Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang kategori *constitutional importance*, dibentuk melalui konstitusi guna mewujudkan *democratische rechtsstaat*, adapula yang tidak.
- 3) Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain dibawah undang-undang.

## C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### 1. Peraturan Perundang-undangan

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, karena hukum itu hubungan antar manusia. Paham ini disebut *Sociological Jurisprudence* dari Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Paham ini menghargai peran masyarakat dalam pembentukan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>92</sup> hukum adalah kaidah sosial untuk mengatur perilaku manusia atau masyarakat, agar kepentingan-kepentingannya terlindungi. Hukum sejatinya adalah

<sup>91</sup> *Ibid.*, Hlm. 92.

<sup>92</sup> Veri Junaidi, Ibnu Setyo, "Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Terdapat dalam [https://www.academia.edu/33285500/Jurnal\\_5\\_TRANSPARANSI\\_PARTISIPASI\\_DAN\\_DEMOKRASI\\_1?auto=download](https://www.academia.edu/33285500/Jurnal_5_TRANSPARANSI_PARTISIPASI_DAN_DEMOKRASI_1?auto=download), Hlm. 133-134, Diakses Tanggal 02 Agustus 2018, Pukul 10:39 WIB.

tatanan objektif untuk mencapai kebajikan dan keadilan umum. Khairul Fahmi, dalam penelitiannya berjudul ‘Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada’<sup>93</sup> mencantumkan pendapat John Rawls dalam *A Theory of Justice* mengemukakan 2 (dua) prinsip keadilan, berbunyi

"First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others. Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all".

Pembatasan dapat mengakibatkan ketidaksamaan dalam kebebasan politik, namun ketidaksamaan ini diperbolehkan apabila penting untuk penjaminan terhadap kebebasan dari kelompok yang kurang beruntung. Hal demikian dapat menjamin hak partisipasi politik yang sama.

Menurut Jurgen Habermas,<sup>94</sup> substansi hukum berasal dari hukum yang berkembang di masyarakat, dibentuk oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, serta disepakati melalui tindakan komunikatif baik oleh lembaga yang berwenang maupun masyarakat pemegang kedaulatan. Menurut Habermas, kedaulatan rakyat dimengerti sebagai prosedur komunikasi, memungkinkan berbentuk gerakan-gerakan sosial, aksi-aksi peduli, organisasi-organisasi nonpemerintah, forum-forum

---

<sup>93</sup> Khairul Fahmi, “Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada”, *Jurnal Konstitusi*, Terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/229103-pergeseran-pembatasan-hak-pilih-dalam-re-b6067023.pdf>, Hlm. 768, Diakses Tanggal 03 Januari 2019, Pukul 11:45 WIB.

<sup>94</sup> Veri Junaidi, *Op. Cit.*, Hlm. 135.



penyadaran, atau di tempat-tempat diadakannya diskursus secara bebas dan fair.<sup>95</sup>

Waldijk menjelaskan bahwa peraturan dapat berupa peraturan hukum atau peraturan kebijakan. Sebagai ahli perundang-undangan, Waldijk, peraturan hukum memiliki dasar hukum untuk membentuknya dan mempunyai kekuatan yuridis secara langsung. Sedangkan peraturan kebijakan tidak memiliki dasar hukum untuk menetapkannya dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung. Peraturan kebijakan dibentuk dan diperlukan oleh organ pemerintah untuk melaksanakan suatu kewenangan pemerintahan.<sup>96</sup> Menurut Bagir Manan,<sup>97</sup> peraturan kebijakan (*beleidsregels, spiegelsrecht, pseudowetgeving* atau *policy rules*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat. Kebijakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, yakni berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak. Kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Kajian terhadap hukum yang akan diberlakukan mutlak diperlukan. Kebijakan hukum ini oleh beberapa ahli kemudian disebut

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, Hlm. 138.

<sup>96</sup> Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, "Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *BPHN PUSLITBANG*, Terdapat dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/eksistensi\\_peraturan\\_perundang-undangan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/eksistensi_peraturan_perundang-undangan.pdf), Hlm. 30, Diakses Tanggal 01 Agustus 2018, Pukul 17:17 WIB.

<sup>97</sup> Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/107954-ID-uji-konstitusionalitas-peraturan-perunda.pdf>, Hlm. 19-20, Diakses Tanggal 18 Agustus 2018, Pukul 13:46 WIB.

sebagai politik hukum. Menurut Mahfud MD,<sup>98</sup> politik hukum ini merupakan *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama. Sajipto Rahardjo menjelaskan bahwa politik hukum memiliki tujuan untuk menentukan suatu pilihan yang akan dipakai untuk mencapai tujuan dalam hukum masyarakat.<sup>99</sup> Politik hukum berkaitan dengan hukum yang diharapkan (*ius constituendum*). Dalam konteks sistem pemilu, berarti sistem seperti apa yang diharapkan dapat mencapai tujuan pemilu, yakni kedaulatan rakyat. Politik hukum yang sesungguhnya memiliki tujuan mulia yang ingin dicapai masyarakat, bangsa, dan negara. Politik hukum memiliki beban sosial suatu masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan cita-cita bersama. Kebijakan hukum yang dikeluarkan tidak boleh ditunggangi oleh kepentingan pihak tertentu untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri.<sup>100</sup>

Pada pokoknya setiap peraturan perundang-undangan mengandung kebijakan negara (*state's policy*) yang wajib dilaksanakan dan ditindaklanjuti oleh lembaga pelaksana undang-undang. Melaksanakan ketentuan undang-undang, lembaga pelaksana itu membuat lagi peraturan yang bersifat pelaksanaan yang disebut *executive acts* yang dapat disebut juga sebagai produk regulatif atau regulasi.

---

<sup>98</sup> Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen 'Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi'*, Cetakan Ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Mei 2016, Hlm. 52.

<sup>99</sup> *Ibid.*, Hlm. 53.

<sup>100</sup> Veri Junaidi, Ibnu Setyo, *Op. Cit.*, Hlm. 148.

*Executive acts* dalam arti sempit adalah peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif. Sedangkan dalam arti luas, semua lembaga negara yang menetapkan sesuatu hal.<sup>101</sup> Pada prinsipnya, semua bentuk pengaturan yang berasal dari kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, sudah sepatutnya tunduk kepada undang-undang.<sup>102</sup>

Undang-undang telah menetapkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni harus memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. King Faisal Sulaiman dalam buku berjudul ‘Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya’ serupa dengan lampiran penjelasan yang diberikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebagai berikut:<sup>103</sup>

- a. Landasan Filosofis<sup>104</sup>  
Memuat pertimbangan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa. Bersumber dari Pancasila<sup>105</sup> dan UUD NRI 1945, memuat nilai moral dan etika bangsa, serta didasarkan pada peradaban, cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup, serta cita kebenaran, cita keadilan, dan cita kesusilaan.
- b. Landasan Sosiologis<sup>106</sup>  
Memuat perihal yang merupakan kebutuhan dalam hidup bermasyarakat secara umum. Sehingga, peraturan yang diciptakan dapat diterima secara wajar dan memiliki daya

---

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undnag-Undang*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 2010, Hlm. 29-30.

<sup>102</sup> *Ibid.*, Hlm. 27.

<sup>103</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundnag-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Ke-1, Januari 2017, Yogyakarta, Hlm. 23-25.

<sup>104</sup> *Ibid.*, Hlm. 23-24.

<sup>105</sup> Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila (*vide* Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

<sup>106</sup> *Ibid.*, Hlm. 24.

berlaku efektif. Berdasarkan teori pengakuan (*anerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku didasarkan dari penerimaan masyarakat di mana hukum itu berlaku.

c. Landasan Yuridis<sup>107</sup>

Memuat dasar peraturan sebelumnya guna menentukan peraturan yang akan dirumuskan ialah sebagai peraturan yang menggantikan, merubah, atau mengisi kekosongan hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada sebagai legalitas mendasar yang dimiliki. Adapun urgensi landasan yuridis sebagai berikut:

- 1) keharusan adanya kewenangan yang melekat pada pembuat peraturan;
- 2) keharusan adanya kesesuaian jenis dengan muatan yang diaturnya;
- 3) keharusan mengikuti tata cara tertentu yang telah ditentukan;
- 4) keharusan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.

Menurut D.W.P. Ruiter, dalam keputusan di Eropa Kontinental yang dimaksud peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) mengandung tiga unsur, yakni:<sup>108</sup>

- 1) Norma hukum (*rechtsnorm*)  
Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: (1) Perintah; (2) Larangan; (3) Pengizinkan; (4) Pembebasan;
- 2) Berlaku keluar (*naar buiten werken*)  
Tradisi menilai norma hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, maupun antar rakyat dan pemerintah. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut “berlaku ke luar”;
- 3) Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)  
Pembedaan norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*), dilihat dari *adressat* (alamat) yang dituju. Serta pembedaan norma abstrak (*abstract*) dan konkret (*concreet*) dilihat dari hal yang diatur, tidak tertentu atau tertentu.

Norma hukum disebut bersifat abstrak ketika rumusannya berisi nilai baik dan buruk sehingga harus dilarang, disuruh, ataupun

<sup>107</sup> *Ibid.*, Hlm. 24-25.

<sup>108</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, Hlm. 35-36.

diperbolehkan. Norma tidak secara langsung dikaitkan dengan subjek, keadaan atau peristiwa konkret tertentu. Menurut kamus hukum Fockema Andreae, bahwa hukum sebagai “*het geheel van regels, van normen aangaande enig aspect van het gemenenschapsleven*” (keseluruhan peraturan-peraturan, norma-norma yang semata-mata terkait dengan aspek kehidupan masyarakat). Norma hukum dimaksud, yakni peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga pemerintah atau pejabat yang berwenang yang mempunyai kekuatan mengikat umum. Konsepsi ilmu perundang-undangan menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan yang memuat peraturan hukum (*rechtsregels*) harus memenuhi unsur subyek, karakter, obyek, dan persyaratan. Unsur tersebut menunjukkan bahwa kalimat normatif yang dapat dimuat dalam suatu peraturan yang sarannya adalah perbuatan manusia bersifat selektif.<sup>109</sup>

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menegaskan bahwa pembentukan peraturan haruslah memperhatikan asas-asas peraturan perundangan yang salah satunya yaitu “Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula” atau *Lex superior derogat legi inferiori*.<sup>110</sup> Hukum tersusun dalam satu pertingkatan. Hans Kelsen dalam teorinya ‘*Stufenbau des Rechts*’ sebagai berikut:

---

<sup>109</sup> Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Loc. Cit.*, Hlm. 30.

<sup>110</sup> Prianter Jaya Hairi, “Peraturan KPU Nomor. 20 Tahun 2018 Dalam Perspektif Hierarki Norma Hukum”, *Bidang Hukum Info Singkat ‘Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis’*, Terdapat dalam [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-X-13-I-P3DI-Juli-2018-240.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-13-I-P3DI-Juli-2018-240.pdf), Hlm. 4, Diakses Tanggal 18 Agustus 2018, Pukul 15:45 WIB.

*“The relation existing between a norm which governs the creation or the content of another norm and the norm which is created can be presented in a spatial figure. The first is the “superior” norm; the second the “inferior”. If one views the legal order from this dynamic point of view, it does not appear, as it does from the static point of view, as a system of norms of equal rank, standing one beside the other, but rather as hierarchy in which the norms of the constitution from the top most stratum. In this functional sense, ‘constitution’ means those norms that determine the creation, and occasionally to some extent the content, of the general legal norms which in turn govern such individual norms as judicial decisions”.*<sup>111</sup>

Hubungan antara satu norma peringkat lebih tinggi dengan norma lebih rendah, bahwa di dalam norma lebih tinggi ditemukan dasar keabsahan aturan lebih rendah. Satu norma hukum tercipta dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lainnya, disebut sebagai prinsip dinamis yang sempurna dan merupakan prinsip validitas hukum positif. Norma umum itu menjadi sah karena dibentuk sesuai dengan konstitusi dan keabsahan konstitusi diperoleh dari norma dasar (*grundnorm*).<sup>112</sup>

Di dalam buku berjudul ‘*General Theory of law and State*’, Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Sistem norma statik (*nomostatics*) adalah sistem yang

---

<sup>111</sup> Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, Hlm. 26. Terjemah: “Hubungan yang ada antara norma yang mengatur penciptaan atau isi norma lain dan norma yang dibuat dapat disajikan dalam bentuk spasial. Yang pertama adalah norma "superior"; yang kedua "inferior". Jika seseorang melihat tatanan hukum dari sudut pandang dinamis ini, ia tidak muncul, seperti halnya dari sudut pandang statis, sebagai suatu sistem norma dengan pangkat yang sama, berdiri di samping yang lain, tetapi lebih sebagai hierarki di mana norma konstitusi dari strata paling atas. Dalam pengertian fungsional ini, 'konstitusi' berarti norma-norma yang menentukan kreasi, dan kadang-kadang sampai batas tertentu isi, dari norma hukum umum yang pada gilirannya mengatur norma-norma individu tersebut sebagai keputusan pengadilan”.

<sup>112</sup> *Ibid.*, Hlm. 26-27. *grundnorm* adalah norma yang bertanggungjawab atas kesatuan tertib hukum yang tidak dapat diterangkan sumber keabsahannya serta hanya dilihat sebagai sesuatu yang telah ada sebelumnya (*presupposed by juristic thinking, the hypothetical basic norm*).

melihat pada isi norma. Suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik menjadi suatu norma yang umum. Bahwa, norma umum itu dirinci menjadi norma-norma yang khusus dari segi isinya. Sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara 'pembentukannya' atau 'penghapusannya'. Norma dasar (*grundnorm*, *basic norm*, atau *fundamental norm*) merupakan norma tertinggi yang berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara '*presupposed*' (ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat).<sup>113</sup>

Negara Indonesia berdiri berdasarkan hukum dan tidak semata-mata berdasarkan kekuasaan. Hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamic*). Sebab, hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya. Hukum dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.<sup>114</sup>

Sesuai dengan teori hukum progresif yang memiliki karakter, yakni *pertama*, bahwa hukum tidak berada pada posisi stagnan, *kedua*, bahwa hukum adalah untuk manusia, *ketiga*, bahwa hukum menolak untuk mempertahankan *status a quo* untuk menemukan letak keadilan,

---

<sup>113</sup> Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, Hlm. 20-22.

<sup>114</sup> Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Op. Cit.*, Hlm. 23.

*keempat*, bahwa hukum memberikan perhatian besar terhadap keadilan yang hidup di dalam jiwa masyarakat atau bangsa dengan istilah *volksgeits* oleh Carl von Savigny.<sup>115</sup>

Peraturan perundang-undangan, isinya tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya, sebagai berikut:<sup>116</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tetapi yang sebaliknya.
- b. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti, atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen, dikenal dengan “*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*”. Bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:<sup>117</sup>

- a. Kelompok I, *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);

<sup>115</sup> Jurnal Konstitusi, Vol. 14, No. 2., Juni 2017, Hlm. 326.

<sup>116</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Cetakan Ke-2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, November 1997, Hlm. 78-79.

<sup>117</sup> Prianter Jaya Hairi, *Op. Cit.*, Hlm. 4.



- b. Kelompok II, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar atau Pokok Negara);
- c. Kelompok III, *Formell Gesetz* (Undang-Undang);
- d. Kelompok IV, *Verordnung & Autonome* (Aturan Pelaksana atau Otonom).

Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>118</sup> Attamimii berpandangan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan dapat ditentukan atau tidak bergantung pada dua hal. *Pertama*, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dan latar belakang sejarah suatu negara. *Kedua*, sistem pembagian kekuasaan negara yang dianut suatu negara.<sup>119</sup> Materi muatan yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:<sup>120</sup>

- a. Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD NRI 1945; perintah undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum.<sup>121</sup>
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan undang-undang.<sup>122</sup>
- c. Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>123</sup>
- d. Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan

<sup>118</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>119</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Ke-2, UMM Press, Malang, Agustus 2003, Hlm. 83.

<sup>120</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>121</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>122</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>123</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Maksud “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

- pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>124</sup>
- e. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>125</sup>
  - f. Peraturan Menteri (*vide* Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) berisi materi dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.<sup>126</sup>

## 2. Teori Kewenangan

### a. Atribusi kewenangan

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau Undang-Undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dapat diartikan sebagai pembentukan kekuasaan, sehingga sifatnya asli. Pembentukan kekuasaan ini hanya dapat dilakukan oleh UUD NRI 1945 atau sekurang-kurangnya oleh Undang-Undang, sedangkan ditingkat daerah dengan Peraturan Daerah. Kewenangannya melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas tindakan sendiri setiap diperlukan. Namun, pemberian kewenangan tetap memiliki batas

---

<sup>124</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>125</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>126</sup> Penjelasan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

pengaturan.<sup>127</sup> Sebagaimana dalam Pasal 28J ayat (2)<sup>128</sup> UUD NRI 1945 memberikan batasan terhadap pelaksanaan hak.

H.D. van Wijk menjelaskan bahwa pembentukan undang-undang yang dilakukan baik oleh pembentuk undang-undang orisinal (*orginaire wetgevers*) maupun membentuk undang-undang yang diwakilkan (*gedelegeerde wetgevers*), memberikan kekuasaan kepada suatu organ pemerintahan yang dibentuk pada kesempatan itu atau kepada organ pemerintahan yang sudah ada. Pembuat undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan yang baru dan menyerahkannya kepada suatu lembaga pemerintahan yang baru akan diciptakan pada kesempatan itu atau suatu lembaga yang telah ada.<sup>129</sup> Badan hukum negara yang mendapatkan kewenangan atribusi, menjadikan fungsi peraturan badan hukum negara berupa:<sup>130</sup>

- a) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatribusikan, dan peraturan pemerintah yang bersangkutan. peraturan badan hukum yang sesuai dengan ketentuan yang dinyatakan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah yang bersangkutan.
- b) Menyelenggarakan secara umum dalam rangka penyelenggaraan fungsi dan tugasnya. Fungsi ini bersifat atribusi dan juga berdasarkan kebiasaan yang ada, di mana setiap badan hukum negara dapat membentuk

---

<sup>127</sup> Maria Farida Indrati S., *Loc. Cit.*, Hlm. 55.

<sup>128</sup> Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

<sup>129</sup> Lukman Hakim, *Op. Cit.*, Hal. 61-62.

<sup>130</sup> Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, Hlm. 231-232.

suatu peraturan sebagai pelaksanaan dan penyelenggaraan fungsi dan tugasnya.

Secara harfiah, kewenangan yang diberikan UUD 1945 adalah kewenangan atribusi (oleh UUD 1945). Kewenangan atribusi berkenaan dengan pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan dibagi dua, yakni secara *horizontal* dan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian tiga kekuasaan utama. Yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Pembagian kekuasaan secara *vertikal* adalah pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan di bawahnya.<sup>131</sup> Menurut Bagir Manan, kekuasaan (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan kewajiban (*Rechten en Plichten*). Mengenai hak, hak mengandung kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu sedang kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>132</sup>

b. Delegasi kewenangan

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

---

<sup>131</sup> Lukman Hakim, *Op. Cit.*, Hlm. 45.

<sup>132</sup> *Ibid.*, Hal. 52.

tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pelimpahan dapat dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Kewenangan delegasi tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”. Selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara. Delegasi dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>133</sup>

### 3. Asas-asas

Indonesia sebagai negara hukum dalam rangka menegakkannya berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, memiliki asas-asas hukum yang dijadikan pertimbangan dalam mengembangkan sistem hukum nasional dan budaya hukum. Asas-asas yang berfungsi sebagai tolak ukur regulatif, apakah hukum positif bernilai keadilan; sebagai dasar konstitutif, bahwa cita hukum penting untuk memancarkan makna hukum itu sendiri. Asas-asas dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>134</sup>

1. Asas Legalitas dalam makna bahwa setiap kaidah hukum supaya dapat dimaklumi oleh para pihak maupun masyarakat umum, senantiasa bersifat formal atau resmi. Asas legalitas ialah berwujud dalam bentuk hukum positif sehingga asas kepastian hukum lebih terjamin;
2. Asas Keadilan dalam makna bahwa setiap kaidah hukum secara formal dan material mengandung asas keadilan, sebab secara mendasar hukum bertujuan mencapai keadilan. Keadilan merupakan esensi dari cita hukum dalam kehidupan dan kebudayaan. Keadilan bagi Indonesia yaitu keadilan pengayoman dan keadilan sosial;
3. Asas Kedaulatan dalam makna bahwa kaidah hukum ditetapkan dan ditegaskan oleh kelembagaan yang diberi kewenangan, serta berdaulat. Asas kedaulatan memberikan hak dan kewajiban pada rakyat sebagai subyek dan subyek hukum di dalam suatu negara;

---

<sup>133</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, Hlm. 56.

<sup>134</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Ke-1, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, September 2013, Hlm. 62-66.

4. Asas Wawasan Nusantara dalam makna bahwa hukum sebagai sistem hukum nasional Indonesia dikembangkan dengan berwawasan atas nilai sosio-budaya yang berkembang senusantara;
5. Asas Persamaan dalam makna bahwa hukum dan kaidah hukum berlaku dan ditegakkan untuk semua rakyat warganegara Indonesia. Asas persamaan dimaksudkan untuk menilai sesuatu dengan objektif;
6. Asas Kebenaran bahwa hukum disandarkan pada kebenaran baik menurut universal maupun pandangan hidup;
7. Asas Subyek Hukum dalam makna bahwa hukum ditegakkan berdasarkan penegakkan atas pengakuan terhadap kedudukan manusia sebagai subyek hukum;
8. Asas Kesejahteraan dalam makna bahwa hukum yang dikembangkan untuk kesejahteraan;
9. Asas Sosio-Budaya dalam makna bahwa hukum mencerminkan realitas kehidupan. Asas *ex facto oritus jus* bermakna pula sebagai fenomena budaya maupun realitas dan bagian dari tingkah laku;
10. Asas Kewibawaan dalam makna bahwa hukum bernilai mengayomi rakyat dari hal yang mengancam. Hukum menjamin kepercayaan dan rasa hormat untuk mematuhi peraturan;
11. Asas Integritas dalam makna bahwa hukum sebagai norma yang bersumber dari nilai budi pekerti. Secara mendasar mencerminkan adanya hubungan antara manusia sebagai subyek hukum. Subyek hukum dan subyek moral dengan norma hukum sebagai pencerminan budaya dan peradaban. Adanya hubungan harmonis, seimbang, dan fungsional dalam pelayanan. Norma hukum yang ditegakkan mengandung martaabat dan citra budaya dalam tujuan, substansi, maupun pelaksanaan.

Adapun asas pembentukan peraturan perundangan-undangan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut:<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya dalam undang-undang.

- a. Kejelasan Tujuan  
bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat  
bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan  
bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d. Dapat Dilaksanakan  
bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan  
bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. Kejelasan Rumusan  
bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. Keterbukaan  
bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang harus dicerminkan sebagai berikut:<sup>136</sup>

- a. Pengayoman  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Kemanusiaan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Kebangsaan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Kekeluargaan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Kenusantaraan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Bhinneka Tunggal Ika  
bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- h. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

---

<sup>136</sup> Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya dalam undang-undang.



- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, Keserasian, Dan Keselarasan  
bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

## D. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam

### 1. Pembentukan Peraturan Periode Terdahulu

Pembentukan dan penetapan perundang-undangan yang mengatur hukum perbuatan orang-orang mukallaf dan hal yang terjadi tentang berbagai keputusan serta peristiwa yang terjadi, dalam istilah Bahasa arab disebut *Tasyri'*.<sup>137</sup> Berikut hal-hal terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

- a) Sifat dan Karakteristik Tasyri' Secara Umum<sup>138</sup>
  - 1) Sempurna  
Syari'at islam diturunkan dalam bentuk yang umum dan global secara permasalahan, dimaksudkan untuk memberi kebebasan kepada para mujtahid berdasarkan kebutuhan dan tuntunan.
  - 2) Universal  
Universalitas meliputi seluruh aspek kehidupan, di mana sesuai dengan pemilik hukum, yaitu Allah *subhanahu wa ta'ala*.
  - 3) Elastis dan Dinamis  
Syari'at islam hanya memberikan kaidah dan patokan dasar yang umum, serta tidak memaksa. Penjelasannya diserahkan kepada para mujtahid. Berdasarkan hasil ijtihad para mujtahid itulah syari'at dikatakan elastis dan dinamis.

---

<sup>137</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Sejarah Pembentukan & Perkembangan Hukum Islam*, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Februari 2001, Jakarta, Hlm. 1.

<sup>138</sup> *Ibid.*, Hlm. 2-5.

- 4) Sistematis  
Hukum satu dengan hukum lainnya saling berhubungan secara logis. Syari'at islam mengajarkan interaksi dengan Allah juga makhluk-Nya atau kehidupan dunia.
- 5) Bersifat *Ta'abbudi* dan *Ta'aqquli*  
*Ta'abbudi*, Ibadah mendekatkan diri kepada Allah *subhanahu wa ta'ala*. Manusia hendaknya mentaati segala ketentuan yang ditetapkan syari'at. *Ta'aqquli*, *mu'amalah* atau hubungan keperdataan manusia bersifat duniawi di mana hukum dapat diterapkan dengan bantuan pemikiran manusia. Pemikiran yang menimbang kandungan mudharat dan maslahatnya.

b) Pemegang Kekuasaan Tasyri' Periode Terdahulu

- 1) Periode Rasulullah sholallahhu 'alaihi wa sallam ialah beliau sendiri, tidak ada seorang pun selainnya sekalipun institusi atau kolektif. Pada masa Rasulullah, tidak ada sahabat yang berfatwa atas hasil ijtihadnya sendiri. Apabila ada perselisihan suatu masalah, sahabat menyerahkan masalah tersebut kepada Rasulullah. Adapun hasil ijtihad para sahabat masa itu disebabkan situasi dan kondisi yang sulit dikembalikan kepada Rasulullah secara langsung atau serta merta. Ketetapan yang dikeluarkan para sahabat hanyalah sebagai penerapan hukum, bukan suatu *tasyri'*.<sup>139</sup>
- 2) Periode Sahabat merupakan tindak lanjut para ulama dari kalangan sahabat dan tokoh yang memiliki kewajiban terhadap pemahaman umat. Penjelasan yang dimaksud

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, Hlm. 10-12.

yakni,<sup>140</sup> 1) interpretasi terhadap teks Al-Qur'an; 2) Menyebarkan ayat ataupun hadis; dan 3) memberikan fatwa tentang peristiwa hukum dan urusan peradilan yang belum ada ketetapan hukumnya. Para sahabat memiliki kekuasaan *tasyri'* atas dasar keistimewaan dan kredibilitas pribadi. Para sahabat telah lama bergaul dengan Rasulullah, menghafal ayat Al-Qur'an dan Sunnah dari Rasul, menyaksikan peristiwa sebab-musabab turunnya ayat Al-Qur'an, termasuk ada yang menjadi dewan pertimbangan bagi Nabi dalam membuat ijtihad.<sup>141</sup>

3) Periode *Tadwin*/kodifikasi dan imam-imam mujtahid dipegang oleh generasi penerus para sahabat serta kader yang disebut para *tabi'in*. Para *tabi'in* muncul berdasarkan kepercayaan umat islam pada masanya, sebagaimana kepada para sahabat. Kepercayaan masyarakat berdasar atas kredibilitas tanpa ada keraguan terhadap keadilan, ketelitian, wawasan, dan keahliannya dibidang hukum.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, Hlm. 44-45.

<sup>141</sup> *Ibid.*, Hlm. 44-46.

<sup>142</sup> *Ibid.*, Hlm. 80.

- 4) Periode *Taklid* sekitar pertengahan abad ke-IV, dipegang oleh para ulama, di mana para ulama telah kehilangan semangat kebebasan dan berfikir.<sup>143</sup>
- c) Sumber Hukum Periode Terdahulu
- 1) Periode Rasulullah hanya berdasar pada wahyu ilahi (Al-Qur'an), dan ijtihad Rasulullah Sholallahu 'alaihi wa sallam. Ijtihad nabi yang menjadi manifestasi dari ilham ilahi, serta sebagai upaya penggalian hukum yang mempertimbangkan kemaslahatan serta ruh peraturan. Ilham yang diturunkan melalui nabi, tidak mempunyai otoritas, melainkan hanya pengungkapan dalam bentuk sabda atau perbuatan (*qauliyah* atau *fi'liyah*). Ijtihad nabi juga ada yang semata-mata berasal dari analisa dan daya nalar nabi, disebut (*ahkam nabawi*).<sup>144</sup>
  - 2) Periode Sahabat mengenal sumber hukum selain dari periode Rasulullah berupa ijtihad sahabat. Ijtihad yang dilakukan dengan menganalogikan hukum yang telah ada terhadap peristiwa baru yang dihadapkan pada para sahabat serta berdasar pada kemaslahatan umat manusia.<sup>145</sup>
  - 3) Periode *Tadwin* merupakan periode para generasi penerus di mana sumber hukum baru yang muncul

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, Hlm. 113.

<sup>144</sup> *Ibid.*, Hlm. 13-17.

<sup>145</sup> *Ibid.*, Hlm. 47-48.

berupa ijtihad dengan metode qiyas atau ijtihad dengan salah satu metode istinbat.<sup>146</sup>

- 4) Periode *taklid* ialah periode di mana para ulama mengikuti hukum yang telah ada, yakni hasil para mujtahid terdahulu dengan tidak merujuk kembali pada sumber utama, Al-Qur'an dan Sunnah<sup>147</sup>

## 2. Kriteria Pemimpin

Al-Ma'mun salah seorang dari penguasa dinasti Abbasiyah pernah menuliskan sebagai berikut<sup>148</sup>

“Sesungguhnya aku mencari untuk melaksanakan urusanku ini seorang laki-laki yang menghimpun sifat-sifat kebaikan, yang memiliki kesucian akhlaq dan kelurusan dalam tindakan-tindakannya. Seseorang yang terdidik dan berpengalaman. Apabila ia diberikan amanah atau tugas rahasia, ia akan melaksanakannya. Jika ia diberikan tugas-tugas penting, ia akan menjalankannya. Ia berdiam diri karena dorongan sifat sabarnya dan berbicara atas dasar ilmunya. Ia dapat memahami persoalan dengan cepat. Ia memiliki sifat para pemimpin, kecermatan seorang cendekiawan, kerendahhatian, dan kesederhanaan ulama, dan kedalaman paham fuqaha. Jika ia diberi kebaikan, ia bersyukur. Jika ia ditimpa musibah, ia bersabar. Ia tidak menjual nasib hari ini dengan kerugian hari esok. Ia mampu mengambil

<sup>146</sup> *Ibid.*, Hlm. 81. Dalam [http://eprints.walisongo.ac.id/7513/3/125112086\\_bab2.pdf](http://eprints.walisongo.ac.id/7513/3/125112086_bab2.pdf), Istibat merupakan usaha untuk mengeluarkan hukum dari Al-Qur'an dan As-Sunnah. Sedangkan al-Qur'an dan as-Sunnah-sebagai dalil hukum Islam yang asasi-dalam menunjukkan hukum menggunakan berbagai cara, ada yang tegas dan ada yang tidak tegas, ada yang melalui arti bahasa dan ada juga yang melalui maksud hukumnya. Di sisi lain, terdapat pula pertentangan antara satu dalil dengan dalil lainnya yang tentunya memerlukan penyelesaian. Oleh karena itu, agar bisa mendapatkan hukum yang tepat dibutuhkan metode yang tepat pula, dan para ulama Ushul Fiqh telah membahas dan merumuskan metode-metode yang dapat digunakan untuk melakukan istinbāt hukum dari al-Qur'an dan as-Sunnah (M. Zein, 2005; 177). Secara garis besar metode dan kaidah yang digunakan untuk melakukan istinbāt hukum diklasifikasikan menjadi dua, yaitu melalui pendekatan kebahasaan (turuq lafziyyah) dan pendekatan makna atau ruh nash (turuq ma'nawiyah atau maqāsid asy-syarīah (Zahrah, t.th;115). Selanjutnya akan dijelaskan kedua metode istinbat hukum tersebut.

<sup>147</sup> *Ibid.*, Hlm. 113-114.

<sup>148</sup> Ridwan, *Fiqih Politik 'Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, Cetakan Ke-1, FH UII Press, November 2007, Yogyakarta, Hlm. 311-312.

simpati hati manusia dengan kefasihan lisannya, dan kebenaran keterangannya”

### 3. Alat Pelengkap Negara

Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, di mana merupakan cabang kekuasaan dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Pemerintah dalam arti sempit hanya mencakup cabang kekuasaan eksekutif. Pemerintahan dalam arti sempit memiliki 2 (dua) arti, yakni (1) arti fungsi sebagai pelaksana tugas pemerintahan meliputi semua aktivitas penguasa selain tugas pembuatan undang-undang dan peradilan; (2) arti institusi sebagai organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.<sup>149</sup> *Fiqih siyasa* mengenal istilah pemerintah dengan beberapa sebutan, seperti imam, khalifah, dan amir.<sup>150</sup>

Kementerian (*wizarah*) adalah jabatan penting setelah khalifah atau kepala negara, karena menteri adalah pelaksana langsung dari tugas dan kebijakan kepala negara. Jabatan *wizarah* dijabat oleh seorang *wazir*.(menteri). Ia sebagai pembantu dan penasihat khalifah, mewakili khalifah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, mengangkat para pejabat negara atas persetujuan khalifah. Fiqih klasik menyebutkan 2 (dua) macam kementerian, terdiri dari (1) *wizarah tafwidh*, dan (2) *wizarah tanfidz*.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, Hlm. 306-307.

<sup>150</sup> *Ibid.*, Hlm. 307.

<sup>151</sup> *Ibid.*, Hlm. 311.

*Pertama*, kementerian *tafwidh* (menteri mandataris atau perdana menteri) ‘perdana menteri’ adalah menteri yang diangkat oleh kepala negara serta diberikan suatu bidang jabatan yang dapat mengatur menurut kebijakan yang dibuat sendiri dan membuat keputusan atas ijtihad sendiri. Allah berfirman dalam Al-Qur’an surat Thaahaa ayat 29-32.

وَجْعَلْ لِّيَ وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي ۖ هَارُونَ أَجَىٰ ۖ اشْتَدُّ بِهٖ أَزْرِي ۖ وَأَشْرَكُنِّي أَمْرِي ۖ  
 “jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku, (yaitu) Harun, saudaraku, teguhkanlah kekuatanku dengan (adanya) dia, jadikanlah dia teman dalam urusanku”. (QS. Thaahaa: 29-32)

Seseorang yang menjadi perdana menteri memiliki syarat sebagaimana kepala negara, kecuali syarat nasab. Menteri membuat kebijakan dan berijtihad dalam menghadapi permasalahan dengan kompetensi yang menuntut kepadanya sebagai perdana menteri, serta dipercaya dapat menjalankan tugas politik dengan baik.<sup>152</sup> Al-Ma’mum pernah menuliskan hal penting dalam memilih pemimpin, yakni:<sup>153</sup>

“Aku mencari seseorang yang akan aku berikan jabatan ini, yaitu seorang lelaki yang memiliki sifat kebaikan, akhlaqnya bersih dan perangnya lurus, ia telah terdidik dengan baik dan matang oleh pengalaman. Jika ia diberikan rahasia, ia akan menyimpannya, dan jika diberikan tugas penting, ia akan menjalankannya dengan baik. ia berdiam diri karena sifat pemaafnya dan didorong bicara oleh ilmunya, dan ia segera memahami masalah dengan hanya pandangan sekilas. Ia mempunyai sifat kenegaraan, kehati-hatian, kendeiawan, kerendahhatian ulama, dan pemahaman fuqaha. Jika ia diperlakukan baik, ia bersyukur, dan jika ia mendapatkan cobaan buruk, ia bersabar. Ia tidak menjual nasib hari ini dengan kerugian hari esok. Ia dapat menarik hati manusia dengan keluwesan diplomasinya dan pembicaranya yang bagus.”

<sup>152</sup> Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara Dam Kepemimpinan dalam Takaran Islam (Al-Ahkaamus-Sulthaaniyyah wal-Wilaayaatud-diiniyyah)*, Cetakan Ke-1, GEMA INSANI PRESS, Februari 2000, Jakarta, Hlm. 49.

<sup>153</sup> *Ibid.*

Jika syarat-syarat tersebut bukan bagian dari agama, maka syarat-syarat tersebut bagian dari politik yang bercampur agama karena untuk kemaslahatan umat dan kebaikan agama. Pengangkatan perdana menteri tersebut secara resmi sebagai wujud validitas kedudukannya. Pengangkatan resmi membutuhkan dua redaksi berikut, yakni: (1) pemberian wewenang secara umum; (2) pemberian mandat sebagai pembantu tugas kepala negara atau gubernur provinsi.<sup>154</sup>

*Kedua*, kementerian *tanfidz* (menteri eksekutif) memiliki kewenangan terbatas pada perihal yang diperintahkan dan menurut kebijakan kepala negara. Menteri berperan sebagai medium antara kepala negara, rakyat, dan gubernur. Kementerian *tanfidz* melakukan perintah kepala negara, menjalankan instruksi, mewujudkan keputusan, memberitahukan pengangkatan gubernur, menyiapkan tentara, dan melaporkan kejadian yang berkembang. Kementerian *tanfidz* sebagai pembantu pelaksana urusan, bukan sebagai pemimpin atasannya dan tidak pula sebagai pemegang wewenang atasannya. Kementerian *tanfidz* dalam melaksanakan tugas hanya perlu izin, tanpa pengangkatan resmi, serta tidak dituntut menyempurnakan kompetensi, sehingga tidak dapat pula membuat keputusan hukum. Kementerian *tanfidz* disebut menteri ketika diikutsertakan dalam pengambilan kebijakan, sedangkan disebut mediator dan duta ketika tidak diikutsertakan didalamnya tersebut. Kementerian *tanfidz* hanya terbatas pada dua tugas, yakni (1)

---

<sup>154</sup> *Ibid.*



memberikan laporan kepada khalifah atau kepala negara; (2) menjalankan tugas yang diembankan oleh khalifah.<sup>155</sup> Adapun tujuh sifat yang harus dimiliki untuk menjalankan tugas, sebagai berikut:<sup>156</sup>

1. Amanah, tidak berkhianat dan berbuat korup;
2. Jujur, dapat dipercaya dan menepati yang ia larang;
3. Sedikit ambisi, tidak mudah disuap dan tertipu;
4. Memelihara diri dari permusuhan dan kebencian, karena menghalangi dari berlaku adil dan simpatik;
5. Mengingat laporan dan tugas dari kepala negara, sebagai saksi bagi dan atas khalifah;
6. Pandai dan cerdas, melihat masalah dengan benar;
7. Tidak mudah mengikui nafsu, merusak kebenaran menjadi kebathilan.

Ketika terlibat dalam pembuatan keputusan, memerlukan sifat yang ke delapan, yakni memiliki keahlian dan pengalaman untuk menghasilkan pendapat yang benar dan tepat.<sup>157</sup>

Abdul Qadim Zallum menyebut *wizarah tafwidh* ialah pembantu khalifah di bidang pemerintahan, sedangkan *wizarah tanfidz* sebagai pembantu khallifah di bidang administrasi.<sup>158</sup> Perbedaan antara kementerian *tafwidh* dan kementerian *tanfidz* berdasarkan empat sudut pandang, sebagai berikut:<sup>159</sup>

1. Menteri *tafwidh* boleh memutuskan hukum dan memeriksa pengaduan, sedangkan menteri *tanfidz* tidak mempunyai wewenang ini;
2. Menteri *tafwidh* boleh mengangkat pejabat dengan kebijakan sendiri, namun hal itu tidak boleh dilakukan oleh menteri *tanfidz*;
3. Menteri *tafwidh* boleh secara independen memerintahkan tentara untuk bergerak ke medan perang dan mengatur

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, Hlm. 56.

<sup>156</sup> *Ibid.*, Hlm. 56-57.

<sup>157</sup> *Ibid.*, Hlm. 57.

<sup>158</sup> Ridwan, *Op. Cit.*, Hlm. 311.

<sup>159</sup> Imam Al-Mawardi, *Op. Cit.*, Hlm. 58.

strategi perang, sedangkan menteri *tanfidz* tidak memiliki wewenang itu;

4. Menteri *tafwidh* boleh bertindak terhadap harta yang terdapat dalam *baitul maal*, baik untuk mengambil apa yang menjadi haknya maupun membayar kewajiban yang harus ditunaikan kepada *baitul maal*, sedangkan menteri *tanfidz* tidak memiliki wewenang itu.

Analogi independen dalam ajaran Islam ada yang disebut "kalimat pembebasan" (kalimah *syahadat* atau kalimah *thoyyibah*), yaitu "*Asyhadu allaa ilaaha illallah*" dengan menyatakan dan mengakui "Tiada tuhan (ilah) kecuali Allah". Seseorang telah membebaskan dirinya dari dominasi, intervensi, dan keterkungkungan atas apapun kecuali atas perintah Allah SWT. Secara personal menjadi manusia yang independen dari ragam bentuk kekuasaan, dan kekayaan, untuk hanya berserah diri kepada perintah Allah SWT sebagaimana yang telah disunahkan oleh Rasulullah SAW.<sup>160</sup>

Hal ini bermakna tidak ada sesuatu apapun yang mengikat dirinya (institusi/kolektif) dan membebaninya untuk mengambil sikap, sehingga ia benar-benar independen dalam arti sesungguhnya. begitu pula sebuah lembaga (institusi) yang independen, tidak ada sesuatu apapun yang dapat melakukan intervensi atau mengikatnya dalam mengambil sikap atau kebijakan yang diprediksi dapat membawa kemaslahatan bagi tujuan yang sudah ditetapkan untuknya. Bagi lembaga-lembaga negara yang

---

<sup>160</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op. Cit.*, Hlm. 280-281.

independen, tujuan untuk kemashlahatan bangsa dan negara patut menjadi satu-satunya pengikat bagi independensinya.<sup>161</sup>

#### 4. Produk Hukum Dalam Islam

Achmad el-Ghandur<sup>162</sup> dalam bukunya *'al-Madchal ila al-Syar'iyah al-Islamiyah'* telah menerangkan syari'at islam dan fiqh islam secara terminologi. Syari'at Islam ialah hukum yang diturunkan Allah untuk umat manusia melalui Nabi Muhammad berupa Al-Qur'an maupun Sunnah yang berasal dari perkataan, perbuatan, dan ketetapan. Fiqh Islam ialah ilmu pengetahuan tentang hukum Allah atas perbuatan *mukallaf*, bahwa hukum sesuatu termasuk wajib atau lainnya. Sa'id Abu Jeib<sup>163</sup> dalam bukunya berjudul *'Dirasah fi Minhaj al-Islam al-Siyasi'* menerangkan berbagai sumber *fiqh siyasah*. Bahwa *fiqh siyasah* bersumber dari Al-Qur'an, Sunnah, Tradisi Sahabat *'Khulafah Ar-Rasyidin'*, dan Putusan atas suatu peristiwa pada masanya.

Dalam tata urutan sumber hukum islam, Al-Qur'an sebagai sumber pertama dan utama, Hadis menempaati posisi kedua. Ketentuan yang terdapat di dalam Al-Qur'an dan Hadis tidak memerlukan *ta'wil* (penafsiran) disebut *syariah*. Upaya ulama menganalisis untuk memperoleh konklusi melahirkan *'Fiqh'*. Hasil usaha umara menganalisis, memahami, dan mengadopsi materi hukum islam saat penyusunan peraturan melahirkan *siyasah syar'iyah* (politik hukum

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Muntoha, *Fiqh Siyasah 'Doktrin, Sejarah, dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara'*, Cetakan Ke-1, ADICITA KARYA NUSA, Mei 1998, Hlm. 22.

<sup>163</sup> *Ibid.*, Hlm. 25.

islam). Produk *siyasah syar'iyah* yang digunakan untuk mengatur penyelenggaraan negara disebut *qanun*, apapun wujud peraturannya.<sup>164</sup>

Ketatanegaraan dalam islam dikenal dengan istilah *siyasah*. Secara bahasa, *siyasah* ialah mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Secara terminologis, pengertian *siyasah* dibagi menjadi dua. *Pertama*, dikenal dengan istilah '*Siyasah Wadh'iyah*' yang mengandung pengertian secara umum, yakni tidak memperhatikan syari'at agama meskipun memiliki tujuan kemaslahatan. *Siyasah wadh'iyah* berdasar pada pengalaman, sejarah, adat, serta hasil pemikiran manusia. *Siyasah wadh'iyah* dapat diberi predikat islami, jika memenuhi 6 (enam) kriteria berikut:<sup>165</sup>

- 1) *muthabaqah* (sejalan dengan agama islam);
- 2) *raf'u al-haraj* (tidak membebani rakyat);
- 3) *tahqiq al-adalah* (menegakkan keadilan);
- 4) *jalb al-mashalih wa daf'u al-madharri* (mewujudkan kemaslahatan);
- 5) *al-musawah* (menduduki manusia sama dengan hukum dan pemerintahan);
- 6) *al-syura/al-musyawah* (peraturan ditetapkan setelah musyawarah).

*Kedua*, dikenal dengan istilah '*Siyasah Syar'iyah*' yang mengandung pengertian secara khusus, yakni berorientasi pada wahyu atau syari'at. *Siyasah syar'iyah* diperoleh dari pemikiran manusia yang berdasarkan etika, agama, dan moral dengan memperhatikan syari'at.<sup>166</sup>

Beberapa pengertian yang terdapat dalam istilah '*siyasah syar'iyah*',

---

<sup>164</sup> Ahmad Sukardja, Mujar Ibnu Syarif, *Tiga Kategori Hukum 'Syariat, Fikih, dan Kanun'*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, September 2012, Hlm. 19-20.

<sup>165</sup> *Ibid.*, Hlm. 150.

<sup>166</sup> *Loc. Cit.*, Hlm. 19-20.

yakni: (1) peraturan yang mengatur urusan umum masyarakat dan negara; (2) peraturan sejalan dengan syariat; (3) kebijakan mendatangkan kemaslahatan; (4) peraturan dan kebijakan ditetapkan oleh penguasa negara.<sup>167</sup> *Siyasah syar'iyah* meliputi empat bidang, sebagai berikut:<sup>168</sup>

- 1) *Siyasah Dusturiyah* berhubungan dengan aturan dasar membentuk pemerintahan dan batasan kekuasaan, pemilihan pemimpin negara, batasan kekuasaan yang lazim dalam menjalankan urusan umat, ketetapan hak wajib individu maupun masyarakat, serta hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin. *Siyasah syar'iyah* mencakup berikut:
  - a) *Siyasah Tasyriyah Syar'iyah* ialah penetapan hukum sesuai syari'at, yakni persoalan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan soal rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim dalam satu negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah, dan sebagainya<sup>169</sup>;
  - b) *Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah* ialah peradilan menurut syari'at;
  - c) *Siyasah Idariyah Syar'iyah* ialah administrasi sesuai syari'at termasuk persoalan kepegawaian<sup>170</sup>;
  - d) *Siyasah Tanfidziyah Syar'iyah* ialah pelaksanaan sesuai syari'at, yakni persoalan *imamah, bai'ah, wuzarah, waliy al-ahdi*, dan sebagainya<sup>171</sup>.
- 2) *Siyasah Dauliyah* mengenai persoalan hubungan negara islam dan negara non islam, serta pergaulan antar individunya dalam keadaan damai maupun konflik;
- 3) *Siyasah Maliyah* mengenai hak orang miskin, kebutuhan air, dan perbankan, yakni hubungan antara orang miskin dan orang kaya, negara dan individu, serta segala hal berkaitan dengan harta kekayaan negara;
- 4) *Siyasah Harbiyah* hanya mencakup segala sesuatu yang berhubungan dengan perang.

*Fiqh Dusturiyah* membahas pemerintahan dalam arti luas, yakni sekumpulan prinsip pengaturan kekuasaan pemerintahan suatu negara.

<sup>167</sup> *Ibid.*, Hlm. 149.

<sup>168</sup> Muntoha, *Op. Cit.*, Hlm. 21.

<sup>169</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah 'Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'at'*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-5, KENCANA, Maret 2013, Jakarta, Hlm. 48.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

Adapun sumber *fiqh dusturiyah*,<sup>172</sup> pertama ialah Al-Qur'an, yakni ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil *kulliy*, dan semangat ajaran Al-Qur'an. Sumber kedua ialah hadis terutama berhubungan dengan *imamah*, dan kebijaksanaan Rasulullah dalam menerapkan hukum di negeri Arab. Perihal yang bersifat teknis memungkinkan perubahan di kemudian hari, sebagaimana kaidah berikut:<sup>173</sup>

تغير الأحكام بتغير الأزمنة و الأمكنة و الأحوال و العوائد و النيات  
 “Fatwa berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, adat istiadat, dan niat”.

Sumber ketiga ialah kebijakan khulafa al-rasyidin<sup>174</sup> dalam mengendalikan pemerintahan. Kesamaan pemerintaan khulafa al-rasyidin pada masanya masing-masing, yakni berorientasi pada kemaslahatan rakyat, sebagaimana prinsip berikut:<sup>175</sup>

تصرف الإمام على الرعية منوطاً بالمصلحة  
 “Kebijaksanaan imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat”.

Sumber keempat ialah hasil ijtihad para ulama. Perihal kemaslahatan umat misalnya, memperhatikan *Al-Maqashid al-Sittah* (enam prinsip tujuan hukum islam), yakni *hifdh al-din* (memelihara agama), *hifdh al-nafs* (memelihara jiwa), *hifdh al-aql* (memelihara akal), *hifdh al-mal* (memelihara harta), *hifdh al-nasl* (memelihara keturunan), dan *hifdh al-ummah* (memelihara umat). Sumber kelima sebagai yang terakhir ialah adat kebiasaan yang tidak bertentangan dengan prinsip Al-

<sup>172</sup> *Ibid.*, Hlm. 53-54.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Ialah Abu Bakar Ash-Shiddiq, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, Ali bin Abi Thalib

<sup>175</sup> *Ibid.*

Qur'an dan Hadis dimana sesuai dengan kaidah '*Al-adah al mahkamah*  
bukan tanpa syarat, tapi *al-'adah al-shahihah*'.

**BAB III**  
**ANALISIS PASAL 4 ayat (3) PKPU NOMOR 20 TAHUN 2018**  
**TERKAIT TIDAK MENGIKUTSERTAKAN MANTAN TERPIDANA**  
**DALAM BAKAL CALON ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI,**  
**DAN DPRD KABUPATEN/KOTA**

**A. Latar belakang Pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta Kedudukannya Dalam Kajian Peraturan Perundang-Undangan**

Komisi Pemilihan Umum disingkat KPU merupakan lembaga independen yang memiliki kewenangan atributif berdasarkan amanat Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945. Peraturan Komisi Pemilihan Umum disingkat PKPU merupakan peraturan pelaksana yang timbul dari kewenangan yang dimiliki KPU berdasarkan amanat undang-undang, saat ini diatur dalam UU Pemilu.<sup>176</sup>

PKPU adalah salah satu wujud peraturan pelaksana urusan pemerintah. Penelusuran atas analisis dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa keputusannya, Firmansyah, dkk. menyimpulkan penafsiran yuridis atas istilah lembaga negara, salah satunya KPU sebagai komisi negara independen memiliki tujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan publik.<sup>177</sup> Prinsip tersebut berperan dalam pembatasan dan penyeimbangan terhadap tiga poros kekuasaan asli (eksekutif, legislatif, yudikatif).<sup>178</sup> Selain itu, mengingat sebelum amandemen

---

<sup>176</sup> Pasal 12 huruf c dan Pasal 13 huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>177</sup> Gunawan A Tauda, *Loc. Cit.*, Hlm. 61.

<sup>178</sup> Gunawa A. Tauda, 'Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia', Terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/26688-ID-kedudukan-komisi-negara-independen->



UUD, kekuasaan eksekutif terlalu besar, sehingga kemunculan lembaga negara independen dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pribadi yang sedang menduduki lembaga serta mewujudkan kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis. Secara konseptual, tujuan adanya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara atau lembaga negara independen adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara.<sup>179</sup> Maka, PKPU selayaknya mencerminkan prinsip *checks and balances*.

Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memiliki daya tarik yang luar biasa bagi masyarakat pada umum dan bagi bakal calon legislatif pada khususnya. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 berbunyi

“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi”.

Makna bunyi pasal tersebut memperlihatkan pembatasan hak pada beberapa kategori mantan terpidana tersebut, yakni mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.

---

[dalam-struktur-ketatanegaraan-republik-indone.pdf](#), Diakses Tanggal 19 Februari 2019, Pukul 16:15 WIB.

<sup>179</sup> Luthfi Widagdo Eddyono, ‘Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi’, *Jurnal Konstitusi Volume 7, Nomor 3, Bulan Juni 2010*, Terdapat Dalam <https://media.neliti.com/media/publications/110648-ID-penyelesaian-sengketa-kewenangan-lembaga.pdf>, Diakses Tanggal 24 Februari 2019, Pukul 20.00 WIB.

Sebagaimana rumusan masalah berbunyi **“Bagaimana latar belakang pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 serta kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan?”**, Peneliti akan membahasnya dengan dibagi 2 (dua) sub bab. Pertama, Latar belakangnya; dan Kedua, kedudukannya.

### **1. Latar belakang pengaturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018**

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU Nomor 12 Tahun 2011), secara prinsip harus memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tentu memiliki tujuan agar perilaku masyarakat mengandung nilai keadilan dan keadilan umum. Selain legitimasi hukum demikian, KPU memiliki standar mekanisme penyusunan PKPU sebagaimana yang dikemukakan oleh pihak yang mewakili Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia disingkat KPU RI sebagai termohon dalam perkara pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung dengan perkara Nomor 46 P/HUM/2018. Bahwa KPU RI telah melakukan mekanisme penyusunan perubahan PKPU sebagai berikut:<sup>180</sup>

- a) melakukan inventarisasi dan menyusun isu strategis materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan KPU;
- b) melakukan pembahasan Peraturan KPU dalam rapat di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU dan rapat-rapat pleno KPU;

---

<sup>180</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 37.

- c) melakukan uji publik dengan Partai Politik dan pemangku kepentingan (stakeholder);
- d) melakukan konsultasi dengan Komisi II DPR RI dan Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri;
- e) mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dengan para pakar hukum dan ahli di bidang pemilihan umum;
- f) menyusun perumusan akhir dan pembahasan final persetujuan Anggota KPU dalam pleno KPU;
- g) penandatanganan Peraturan KPU oleh Ketua KPU;
- h) permohonan pengundangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI.

Mekanisme penyusunan yang sedemikian rupa tentu dapat dikatakan peraturan yang dihasilkan ialah peraturan yang telah layak muncul dipermukaan masyarakat. Namun, peraturan perundang-undangan tidak hanya soal kelayakan atau keberlakuan di masyarakat, tetapi tentu melihat keabsahannya juga berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011. Berikut uraian Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tiap kategori mantan terpidana, sebagai berikut:

**a. Matan Terpidana Bandar Narkoba**

KPU dalam mencantumkan ‘mantan terpidana narkoba’ berdasarkan penafsiran secara sistematis terhadap peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam bidang pemilu, KPU mengkaji Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dikenal dengan sebutan UU

Pilkada. KPU merujuk pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU

Pilkada yang berbunyi

“yang dimaksud dengan “mantan terpidana” adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik teknis (pidana) maupun administratif dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba ...”

Adapun Pasal 7 ayat (2) huruf g berbunyi:

“... bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”

Oleh karena terdapat secara jelas pengecualian bagi mantan terpidana bandar narkoba dalam Pilkada, KPU menilai bahwa sudah sepatutnya dilarang memperoleh kesempatan yang sama dalam proses Pemilu.

Mengingat UU Pemilu yang memberikan amanat kepada KPU untuk menindaklanjuti pedoman teknis pencalonan anggota legislatif dalam bentuk peraturan KPU,<sup>181</sup> sudah menjadi tugas KPU menerbitkan PKPU di mana merujuk pada UU Pemilu. Maka, mengenai landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan tidak memiliki sinkronisasi antara pemberi amanat dengan pelaksana amanat.

KPU juga mengkategorikan kejahatan narkoba sebagai kejahatan/ tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat

---

<sup>181</sup> Pasal 257 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

dan luar biasa.<sup>182</sup> Mengingat pengakuan Indonesia terhadap kejahatan luar biasa hanya ada 2 (dua) kategori, yakni kejahatan genosida<sup>183</sup> dan kemanusiaan<sup>184</sup> berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Kejahatan kemanusiaan harus memenuhi ketentuan pasal yang berbunyi:<sup>185</sup>

“Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa: a) Pembunuhan; b) Pemusnahan; c) Perbudakan; d) pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa; e) perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional; f) penyiksaan; g) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara; h) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional; i) penghilangan orang secara paksa; atau j) kejahatan apartheid.”

Kemudian, perlu diingat bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan oleh instrumen hukum sekurang-kurangnya oleh undang-undang.<sup>186</sup> Berdasarkan uraian tersebut, secara jelas bahwa kejahatan narkoba tidak termasuk dalam salah satu bentuk yang diakui undang-undang. Oleh karena itu, alasan yang digunakan KPU dalam

---

<sup>182</sup> Putusan Mahkamah Agung perkara nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 51.

<sup>183</sup> Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.

<sup>184</sup> Pasal 7 huruf b Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.

<sup>185</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.

<sup>186</sup> Pasal 28J UUD NRI 1945.

mengkategorikan kejahatan bandar narkoba sebagai kejahatan berat dan luar biasa tidak memiliki landasan hukum.

Secara keseluruhan landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan pelarangan bagi mantan terpidana bandar narkoba belum cukup dapat menunjukkan urgensinya. Hal demikian terlihat dari alasan tersebut yang cenderung tanpa penelusuran landasan sebagaimana UU Nomor 12 Tahun 2011.

#### **b. Mantan Terpidana Kejahatan Seksual Terhadap Anak**

Latar belakang yang digunakan KPU dalam merumuskan larangan bagi mantan terpidana kategori kejahatan seksual terhadap anak yang tidak diikutsertakan dalam bakal calon legislatif, sama halnya dengan alasan yang diungkapkan pada mantan terpidana kategori bandar narkoba, yakni mengacu pada UU Pilkada.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada berbunyi:

“yang dimaksud dengan “mantan terpidana” adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik teknis (pidana) maupun administratif dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.”

Adapun Pasal 7 ayat (2) huruf g berbunyi

“... bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”

Mengingat UU Pemilu yang memberikan amanat kepada KPU untuk menindaklanjuti pedoman teknis pencalonan anggota

legislatif dalam bentuk peraturan KPU,<sup>187</sup> sudah menjadi tugas KPU menerbitkan PKPU di mana merujuk pada UU Pemilu. Maka, mengenai landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan tidak memiliki sinkronisasi yang tepat.

KPU juga mengkategorikan kejahatan seksual terhadap anak sebagai kejahatan/ tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat dan luar biasa.<sup>188</sup> Mengingat uraian mengenai kejahatan kemanusiaan yang telah dibahas sebelumnya, bahwa kejahatankemanusiaan telah ditentukan bentuknya oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Adapun bentuk kejahatan seksual lain yang setara bentuk huruf 'g) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa ...", tidak dapat dipersamakan dengan kejahatan seksual terhadap anak yang dimaksud Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Selain itu, perbuatan yang dilakukan ialah bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil.

Kemudian, perlu diingat bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan oleh instrumen hukum sekurang-kurangnya oleh undang-undang.<sup>189</sup> Berdasarkan uraian tersebut, secara jelas bahwa kejahatan seksual terhadap anak tidak termasuk dalam salah satu bentuk yang

---

<sup>187</sup> Pasal 257 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>188</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 51.

<sup>189</sup> Pasal 28J UUD NRI 1945.

diakui undang-undang. Oleh karena itu, alasan yang digunakan KPU dalam mengkategorikan kejahatan seksual terhadap anak sebagai kejahatan berat dan luar biasa tidak memiliki landasan hukum.

Secara keseluruhan landasan yang digunakan KPU dalam merumuskan pelarangan bagi mantan terpidana kejahatan seksual terhadap anak belum cukup dapat menunjukkan urgensinya. Hal demikian terlihat dari alasan tersebut yang cenderung tanpa penelusuran landasan sebagaimana UU Nomor 12 Tahun 2011.

**c. Mantan Terpidana Korupsi**

Pembahasan mengenai mantan terpidana korupsi, dijelaskan KPU secara rinci sesuai dengan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam putusan Mahkamah Agung perkara nomor 46 P/HUM/2018. Pembahasan dilakukan satu persatu menurut nilai-nilai filosofis, Sosiologis, dan Yuridis secara berturut-turut.

**a) Landasan Filosofis**

Filosofis, memiliki pertimbangan-pertimbangan yang menampakkan suasana kebatinan serta falsafah bangsa. Mencakup nilai moral dan etika bangsa yang didasarkan pada peradaban, kemanusiaan, kebenaran, keadilan, dan kesusilaan.<sup>190</sup>

KPU menguraikannya sebagai berikut:<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> King Faisal Sulaiman, *Loc. Cit.*, Hlm. 23-24.

<sup>191</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 40-42.



- 1) Bahwa praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme berpeluang besar dan telah merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara sejak dahulu sampai sekarang;
- 2) Bahwa sejalan dengan tujuan dan cita hukum Bangsa dan Negara Indonesia dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KPU memiliki semangat, kewajiban dan tanggung jawab yang bulat dan utuh dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang kuat dan warga negara yang berdaulat. Syarat utama mewujudkan hal tersebut tidak lain adalah dengan mewujudkan negara bersih dan terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;
- 3) Bahwa tuntutan reformasi yang bersumber terutama dari hati nurani rakyat adalah secara tegas menghendaki terciptanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdayaguna dan berhasil guna. Hal ini sebagaimana yang kemudian ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN);
- 4) Bahwa dalam rangka menyelamatkan kehidupan nasional sesuai tuntutan reformasi diperlukan kesamaan visi, persepsi, dan misi dari Seluruh Penyelenggara Negara dan masyarakat. Kesamaan visi, persepsi, dan misi tersebut harus sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, yang dilaksanakan secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Penjelasan Umum atas UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme);
- 5) Bahwa tujuan, semangat dan tuntutan sebagaimana angka 2) s.d. 4), perlu diwujudkan dalam langkah dan kebijakan nyata oleh KPU sepanjang tidak bertentangan dengan dasar kewenangan KPU serta peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, salah satunya adalah dengan melakukan kebijakan formulasi Peraturan KPU yang

- berusaha mencegah perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme beserta para pelakunya masuk ke dalam aspek-aspek penyelenggaraan negara pada masa yang akan datang;
- 6) Bahwa berdasarkan pertimbangan angka 1) s.d. angka 4), KPU dengan demikian memiliki dasar yang secara filosofis berakar kuat kepada semangat dan tujuan penyelenggaraan negara berdasarkan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis yang digunakan oleh KPU memang adanya kondisinya negara kita. Falsafah bangsa yang tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diciptakan oleh pendiri Indonesia terdahulu. Kejadian masa lalu, masa orde baru di mana penyelenggaraan Pemilu tidak demokratis serta skandal korupsi dan lainnya yang meluas di kalangan legislatif.<sup>192</sup>

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ialah hasil dari akibat masa orde baru yang buruk, tentu akibat adanya dorongan dari setiap elemen bangsa. Saat ini masih dipertahankan termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, mencerminkan masih sesuai dengan nilai-nilai yang dicitakan bangsa.

---

<sup>192</sup> Firmanzah, *Op. Cit.*, Hlm. 588.

b) Landasan Sosiologis

Sosiologis, merupakan alasan yang menjadi suatu kebutuhan dalam hidup bermasyarakat secara umum.<sup>193</sup> KPU menguraikannya sebagai berikut:<sup>194</sup>

- 1) Bahwa bertolak belakang dengan semangat dan tujuan Pancasila dan UUD 1945 serta tuntutan reformasi sebagaimana digambarkan dalam landasan filosofis huruf a, pada kenyataannya telah terjadi dalam penyelenggaraan negara, praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional;
- 2) Bahwa tujuan dan semangat KPU dalam rangka mewujudkan negara yang kuat dan warga negara yang berdaulat salah satunya dilaksanakan dengan melakukan suatu pemenuhan terhadap kebutuhan masyarakat akan pemimpin negara sebagai perwakilan rakyat yang bersih dan terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta menjamin kualitas kehidupan masyarakat yang baik pada masa yang akan datang. Oleh karenanya, kebijakan formulasi Peraturan KPU yang mencegah perilaku-perilaku korupsi dan para pelakunya masuk ke dalam sendi-sendi kehidupan penyelenggaraan negara adalah suatu bentuk perwujudan aspirasi masyarakat yang kuat dan layak untuk dipertahankan;
- 3) Bahwa kebutuhan masyarakat sebagaimana angka 2), bersumber dari masalah bangsa dan negara yang tak kunjung usai dan menjangkiti kehidupan masyarakat terus-menerus. Hal ini terbukti dari berbagai catatan buruk atas praktik penyelenggaraan negara yang melibatkan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme khususnya di tubuh lembaga perwakilan rakyat di Indonesia (DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota). Catatan-catatan buruk yang dimaksud antara lain berdasarkan catatan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2017 bahwa selama tahun 2017, setidaknya terdapat 20 (dua puluh) dari 102 (seratus dua) perkara korupsi yang melibatkan pejabat

---

<sup>193</sup> King Faisal Sulaiman, *Loc. Cit.*, Hlm. 24.

<sup>194</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 42-45.

birokrasi pemerintahan pusat dan daerah yang pelakunya adalah para anggota DPR dan DPRD;

- 4) Dengan demikian, telah nyata bahwa praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme telah berakar kuat dalam kehidupan sosial masyarakat di Indonesia khususnya di kalangan pejabat dan penyelenggara negara dan terbukti telah menunjukkan adanya keterlibatan anggota dewan perwakilan rakyat dalam kasus-kasus yang ada;
- 5) Bahwa sejak rancangan PKPU Pencalonan mengemuka pada bulan April 2018, setidaknya sudah terdapat 67.000 lebih dukungan dari orang-orang yang menandatangani petisi dukungan untuk KPU melalui [change.org/koruptorkoknyaleg](https://change.org/koruptorkoknyaleg). Oleh karenanya semakin memperkuat bahwa kebijakan formulasi larangan bagi terpidana korupsi untuk menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota mendapat dukungan yang luas dari masyarakat dan merupakan aspirasi dan kebutuhan yang tidak dapat diabaikan begitu saja;
- 6) Bahwa menurut Abraham Samad, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) periode 2011 s.d. 2015, korupsi memiliki kecenderungan pola yang berulang dan bahkan bermetamorfosa (2014). Dari data yang dihimpun Indonesian Corruption Watch (ICW), fenomena residivis korupsi atau orang yang pernah dijatuhi hukuman dalam perkara korupsi lalu kembali melakukan korupsi setelah selesai menjalani hukuman beberapa kali terjadi dan tercatat seperti misalkan di Samarinda oleh Aidil Fitra/Ketua KONI Samarinda, Jawa Timur oleh Mochammad Basuki/Ketua DPRD Jawa Timur dan di Hulu Sungai Tengah oleh Abdul Latif/Bupati (<https://www.antikorupsi.org/id/siaran-pers/kpu-harus-jalan-terus-larang-mantan-napi-korupsi-nyaleg>). Oleh karenanya melakukan langkah antisipasi secara tegas dengan melakukan upaya pencegahan melalui formulasi Peraturan KPU menjadi sangat beralasan secara sosial dan bahkan amat penting bagi penyelenggaraan negara ke depan. Bagaimanapun, pelaku-pelaku korupsi tidak dapat lagi ditolerir untuk masuk kembali duduk dan memegang kewenangan dalam lembaga negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Negara dengan demikian menanggung risiko terlalu tinggi jika tidak ada upaya pencegahan sedari awal dan masih memberi kesempatan kepada perbuatan korupsi melalui para pelakunya yang berperan dalam lembaga negara dan pemerintahan;
- 7) Bahwa selain berupaya untuk mencegah korupsi kembali lagi dalam penyelenggaraan negara melalui pembatasan

kesempatan terhadap pelakunya, kebijakan formulasi Peraturan KPU juga diharapkan mampu mencegah para anggota dewan yang duduk di DPR, DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota terpilih untuk tidak melakukan praktik-praktik KKN pada masa yang akan datang akibat dampak perbuatannya tersebut ke depan akan sangat berpengaruh kepada karier politiknya. Hal ini sejalan dengan Persson dan kawan-kawan (2003) sebagaimana dikutip oleh Ikhsan Darmawan, Dosen Departemen Ilmu Politik FISIP UI yang menilai bahwa bagaimana pemilihan diatur memiliki implikasi terhadap tingkat korupsi di sebuah Negara(<https://www.antikorupsi.org/id/news/pemilihan-umum-tanpa-koruptor>);

- 8) KPU mengungkapkan bahwa kebutuhan umum bersumber dari masalah bangsa dan negara yang belum juga selesai. KPU merujuk pada catatan kinerja Komisi Pemberantas Korupsi tahun 2017. Pada tahun 2017 ditemui 20 (dua puluh) dari 102 (seratus dua) perkara korupsi yang melibatkan pejabat birokrasi pemerintahan pusat dan daerah, yakni anggota DPR dan DPRD. Selain itu, KPU mengadakan aksi berupa penandatanganan petisi menolak korupsi untuk menarik simpati serta mengetahui tingkat kepedulian rakyat terhadap negerinya. KPU memperoleh sebanyak 67000 lebih dukungan.

Landasan sosiologis sebagaimana uraian tersebut, initynya memiliki alasan kuat yang mendasar. Bahwa, terdapat sekurang-kurangnya 67.000 lebih dukungan melalui penandatanganan petisi penolakan mantan koruptor ikut serta dalam pencalonan legislatif. Hal demikian memperlihatkan bahwa itulah kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat, menginginkan pemangku jabatan ialah orang yang terpercaya baik kualitas maupun integritas.

c) Landasan Yuridis

Yuridis, memunculkan dasar peraturan yang telah ada, sehingga dapat memunculkan peraturan lain. Peraturan lain yang

dirumuskan dapat memiliki sebab-akibat yang berbeda. Peraturan tersebut dapat ditujukan sebagai peraturan yang menggantikan, merubah, atau mengisi kekosongan hukum. Namun, catatan pentingnya ialah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang telah ada, mengingat sifatnya sebagai peraturan pelaksana yang tentu telah memiliki acuan norma yang lebih tinggi.<sup>195</sup> KPU menguraikannya sebagai berikut:<sup>196</sup>

- 1) Bahwa KPU melakukan kebijakan formulasi Peraturan KPU yang melarang mantan terpidana korupsi untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan mendasarkan secara yuridis kepada beberapa peraturan perundang-undangan, di antaranya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme;
- 2) Bahwa KPU melakukan pembacaan terhadap aturan perundang-undangan yang ada dengan menerapkan metode-metode penafsiran yang dibenarkan dan diperbolehkan dalam suatu analisis aturan hukum. Dalam hal ini, KPU khususnya menggunakan metode penafsiran sistematis;
- 3) Bahwa penafsiran sistematis sebagaimana dimaksud angka 2) adalah metode penafsiran dengan cara memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika yang ditafsirkan adalah pasal dari suatu undang-undang, maka ketentuan-ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya, juga harus dijadikan acuan (Utrecht, 1983);
- 4) Bahwa selain penafsiran sistematis, pembacaan secara yuridis juga tidak terlepas dari penafsiran gramatikal yang khas dan selalu ada dalam membaca aturan perundang-undangan, dan kemudian disempurnakan dengan penafsiran ekstensif yang merupakan bentuk lebih lanjut dari penafsiran gramatikal;

---

<sup>195</sup> King Faisal Sulaiman, *Loc. Cit.*, Hlm. 24-25.

<sup>196</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 45-51.

- 5) Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 169 huruf d UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan secara jelas bahwa: “Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon wakil presiden adalah: ... d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya”. Sedangkan yang dimaksud dengan "tidak pernah mengkhianati negara" sebagaimana dijabarkan dalam Penjelasan adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara, serta tidak pernah melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 6) Bahwa berdasarkan rumusan Pasal pada angka 5), setidaknya diperoleh 2 (dua) hal: 1. Tindak pidana korupsi ditempatkan sejajar dengan perbuatan mengkhianati Negara; 2. Tindak pidana korupsi ditempatkan sejajar dengan tindak pidana berat lainnya;  
Dari kedua hal tersebut, nampak jelas bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu perbuatan yang sifat dan dampaknya tidak boleh dianggap sebagaimana perbuatan (pidana) lainnya. Tindak pidana korupsi harus ditempatkan sebagai suatu perbuatan yang sifatnya sama layaknya gerakan separatis, gerakan inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk merubah negara dan sudah pasti bertentangan dengan UUD 1945 yang di dalamnya mengandung filosofi, cita dan tujuan berbangsa dan bernegara;  
Selain itu juga bahwa tindak pidana korupsi merupakan bagian dari tindak pidana berat yang dampaknya dirasakan secara luas tidak hanya oleh sebagian kalangan masyarakat, namun juga menyakiti perasaan, hati dan emosi masyarakat secara luas seperti layaknya perbuatan kejahatan penyalahgunaan narkoba, hingga kejahatan seksual terhadap anak. Kesemuanya berkaitan dan berdampak secara erat dan nyata terhadap masa depan bangsa. Itulah mengapa bahwa persyaratan sebagai seorang calon Presiden dan calon Wakil Presiden berlaku bagi siapapun warga negara Indonesia namun dibatasi dan dikecualikan bagi mereka yang secara sifat dan dampaknya pernah melakukan tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 169 huruf d UU Pemilu di atas;
- 7) Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, Penyelenggara Negara meliputi: a) Pejabat Negara pada

- Lembaga Tertinggi Negara; b) Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara; c) Menteri; d) Gubernur; e) Hakim; f) Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan g) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”;
- 8) Bahwa berdasarkan rumusan ketentuan sebagaimana angka 7, maka yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara termasuk di dalamnya pejabat negara pada lembaga tinggi negara yang antara lain saat ini terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden serta DPR. Juga pejabat negara yang lain seperti misalnya Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota, juga termasuk pula pejabat Pemerintahan Daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota);
  - 9) Bahwa berdasarkan penafsiran sistematis dengan mengacu pada pengertian Penyelenggara Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 28/1999 maka sudah semestinya DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditempatkan sebagai suatu kesatuan sistem yang masing-masing memiliki kewajiban dan konsekuensi hukum yang sama dalam upaya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN;
  - 10) Bahwa berdasarkan konsekuensi sebagaimana angka 9), kaitannya dengan ketentuan dalam Pasal 169 huruf d UU Pemilu yang membatasi persyaratan untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden yakni hanya diperbolehkan bagi mereka yang tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya, sudah semestinya juga diberlakukan secara setara bagi persyaratan untuk menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten Kota maupun bagi bakal calon anggota DPD. Artinya bahwa persyaratan yang melarang mereka yang pernah mengkhianati negara atau pernah melakukan tindak pidana korupsi atau tindak pidana berat lainnya juga berlaku dalam persyaratan bagi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan juga DPD, tidak hanya berlaku bagi Presiden dan Wakil Presiden saja;
  - 11) Bahwa penafsiran sebagaimana angka 10) di atas dapat dipahami dengan menempatkan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta DPD, berada dalam satu kesatuan fungsi yang sama



dalam upaya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN sehingga terdapat pula konsekuensi-konsekuensi yang berlaku sama dalam proses pencalonannya seperti dalam hal persyaratan bagi siapa pun yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota harus juga memenuhi persyaratan bukan merupakan pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana diterapkan bagi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden;

- 12) Bahwa berdasarkan rumusan yang telah diformulasikan dalam RPKPU Pencalonan, mampu ditegaskan pula bahwa tidak ada satupun rumusan yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya (dalam hal ini UU Pemilu). Justru kemudian, KPU telah melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan UU Pemilu yang belum sempat dijabarkan lebih lanjut dengan melakukan penafsiran ekstensif yang secara hukum dibenarkan;
- 13) Bahwa hal tersebut pada angka 12) juga dilakukan dalam kerangka penafsiran sistematis terhadap peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pemilihan yakni UU No. 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada) yang mengatur larangan bagi mantan terpidana bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah meskipun mantan terpidana tersebut telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana (Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada). Terhadap pengaturan tersebut, secara sistematis dapat diartikan bahwa jika kejahatan seksual terhadap anak dan kejahatan narkoba dikategorikan sebagai kejahatan/tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat dan luar biasa sehingga bagi mantan terpidana kejahatan tersebut dilarang untuk memperoleh kesempatan dalam proses pemilihan umum, maka demikian pula halnya dengan tindak pidana korupsi yang pada Pasal 169 huruf d UU Pemilu ditempatkan sejajar (dalam sifat maupun dampaknya) dengan kejahatan berat lainnya;

Hal ini regulasi pemilihan yang dirujuk KPU, di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme (UU Nomor 28 Tahun 1999). Penelusuran yuridis yang dilakukan KPU disertakan metode penafsiran secara sistematis dan gramatikal yang ditindak lanjut dengan penafsiran ekstensif.

*Pertama*, KPU merujuk pada Pasal 169 huruf d UU Pemilu yang berbunyi

“d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya.”

Perlu diingat, bahwa Pasal 169 huruf d UU Pemilu ialah salah satu syarat yang harus dipenuhi sebagai calon presiden maupun wakil presiden (pemimpin negara) sedangkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 diperuntukan pengaturan teknis pencalonan legislatif. Perlu diingat bahwa peraturan teknis pencalonan legislatif berdasarkan amanat Pasal 257 ayat (3) UU Pemilu. Artinya, seharusnya merujuk pada aturan pencalonan legislatif yang terdapat dalam UU Pemilu, sehingga linear menjadi peraturan pelaksana.

Kemudian, KPU menyimpulkan 2 (dua) hal, yakni 1) tindak pidana korupsi disejajarkan dengan perbuatan mengkhianati negara; 2) tindak pidana korupsi disejajarkan dengan tindak pidana berat lainnya. Hal demikian dinilai KPU

memiliki dampak luas serta menyakiti hati dan emosi secara luas di mana ada kemungkinan dapat mempengaruhi masa depan bangsa dan negara. Sehingga, tepat ketika melarang mantan terpidana korupsi memperoleh kesempatan dalam Pemilu. Peneliti menilai, bahwa penilaian yang dilakukan KPU berdasarkan UU Pemilu tidak memiliki landasan hukum yang mendasar. KPU hanya menafsirkan secara susunan kalimat atau tidak memiliki dasar terkait meensejajarkan kedua hal yang dimaksud KPU tersebut.

Hal demikian cukup menerangkan, bahwa landasan yang diuraikan berdasarkan Pasal 169 huruf d UU Pemilu, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak dapat dikatakan menggantikan, merubah, mengisi kekosongan hukum sekalipun. Menggantikan ialah setidak-tidaknya sama dengan jenis peraturan yang digantikan. Merubah hanya dapat dilakukan oleh peraturan itu sendiri atau oleh peraturan yang lebih tinggi atau karena suatu putusan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Mengisi kekosongan hukum dapat saja terjadi apabila belum ada suatu hukum yang mengaturnya dengan tanpa mengenyampingkan aturan terkait yang ada. Walaupun dipaksakan, peraturan yang mengisi kekosongan hukum tersebut ialah peraturan untuk keadaan tertentu atau khusus. Sebab, ketidak tepatan memilih landasan. Maka, alasan yang digunakan

KPU tidak memiliki kekuatan mendasar untuk dapat diterima sebagai landasan yuridis.

*Kedua*, KPU merujuk pada Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999. Penyelenggara negara dalam pasal tersebut menyebutkan sebagai berikut:

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- c. Menteri;
- d. Gubernur;
- e. Hakim;
- f. Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal demikian, KPU berpendapat bahwa DPR dan DPRD termasuk dalam penyelenggara negara kategori Pejabat negara pada lembaga tinggi negara. Maka, DPR dan DPRD memiliki kewajiban dan konsekuensi yang sama terhadap berlakunya UU Nomor 28 Tahun 1999.

Apabila melihat pada teori-teori lembaga negara menurut Jimly Asshiddiqie, melihat lembaga negara dari 2 (dua) kriteria. *Pertama*, kriteria hirarki bentuk sumber normatif kewenangan. Sebagaimana pembedaan pada lapis pertama, lembaga tinggi negara mencakup Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK. DPRD berada pada lapis ketiga, disebut lembaga daerah. Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun

1999 dapat diposisikan pada kategori pejabat negara sesuai peraturan perundang-undangan. Maka, dapat saja dibebankan sama hal konsekuensi keberlakuan UU Nomor 28 Tahun 1999.

Perlu diingat bahwa penyelenggara yang dimaksud bunyi UU Nomor 28 Tahun 1999 sebagai berikut:

“Penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berdasarkan maksud undang-undang, peneliti berpendapat bahwa ketentuan yang termuat dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 diperuntukkan bagi penyelenggara negara<sup>197</sup> yang memang sudah menyanggah status penyelenggara negara, sedangkan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 diperuntukkan bagi bakal calon legislatif.

Berdasarkan teori Jimly Asshiddiqie tersebut, *Kedua*, kriteria kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan Negara. KPU merupakan satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan penyelenggaraan Pemilu, sehingga dapat dikategorikan sebagai lembaga yang bersifat utama.

---

<sup>197</sup> Adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 28 Tahun 1999).

## 2. Kedudukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dalam hierarki peraturan perundang-undangan

Kedudukan PKPU khususnya Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dapat diketahui melalui UU Nomor 12 Tahun 2011. PKPU ialah produk peraturan yang diprakarsai oleh KPU untuk menyelenggarakan Pemilu.<sup>198</sup> Asalnya, penyelenggaraan Pemilu merupakan tugas lembaga eksekutif, kemudian diatribusikan pada suatu komisi berdasarkan UUD NRI 1945.<sup>199</sup> Kedudukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dalam hirarki dapat diketahui melalui posisi KPU, kemudian materi muatan seharusnya sebagai peraturan pelaksana.

Amanat Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa ‘Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum...’. Berdasarkan pasal tersebut, KPU sebagai penyelenggara Pemilu dalam rangka penyelenggaraannya, tentu memerlukan peraturan sebagai pelaksanaan dan penyelenggaraannya fungsi dan tugasnya.<sup>200</sup>

KPU membuat peraturan untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana Pasal 75 ayat (1) UU Pemilu, sehingga kewenangannya ialah kewenangan atribusi. KPU dapat membentuk peraturan berdasarkan tindakannya sendiri setiap diperlukan. Kewenangan atribusi menjadikan KPU menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan pemberi

---

<sup>198</sup> Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>199</sup> Berdasarkan UUD NRI 1945 yang kemudian penggunaan kata komisi pada komisi pemilihan umum masih dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sampai sekarang.

<sup>200</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

kewenangan serta peraturan lainnya yang bersangkutan, maka dikategorikan sebagai peraturan pelaksana undang-undang. Ketika KPU diakui sebagai lembaga independen yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan, maka sepatutnya independen dalam melaksanakan fungsinya. Peraturan pelaksana yang dimunculkan memiliki harapan terbebas dari kehendak selainya. Maka, ketika KPU membuat peraturan atas tindakannya sendiri dapat dibenarkan atas kewenangannya.

Materi muatan PKPU berisi suatu hal dalam rangka penyelenggaraan Pemilu. Pemilu termasuk dalam bagian proses terbentuknya pemerintahan dalam hal memilih orang yang berhak menduduki jabatan pemerintahan. Pemilu menjadi urusan pemerintahan yang tertentu. Maka, berdasarkan muatan materi serta penjelasannya dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, PKPU dapat dipersamakan dengan Peraturan Menteri. Maka, muatan materi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ialah suatu hal dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan dalam hal ini Pemilu, dapat dibenarkan.

Teori Hans Kelsen tentang norma statik, bahwa suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau sebaliknya berdasarkan isinya. Artinya, norma satu dengan lainnya saling terikat, karena norma juga berjenjang dan berlapis.<sup>201</sup> D. W. P. Ruitter dalam keputusan Eropa Kontinental, menurutnya salah satu unsur peraturan

---

<sup>201</sup> Maria Farida Indrati S., *Loc. Cit.*, Hlm. 20-22.

perundang-undangan ialah norma, di mana norma hukum memiliki sifat perintah, larangan, pengizinan, atau pun pembebasan.<sup>202</sup>

Teori Hans Nawiasky, pengembangan dari Teori Hans Kelsen, mengenai peraturan perundang-undangan, bahwa norma memiliki pengelompokan yang terbagi menjadi 4 (empat) kelompok. Peraturan pelaksana berada pada kelompok IV yakni, kelompok *verordnung & autonome* (aturan pelaksana dan otonom). Peraturan pelaksana dapat dipersamakan dengan peraturan teknis penyelenggaraan suatu fungsi. PKPU hadir sebagai peraturan untuk melaksanakan fungsi KPU, yakni penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan teori Hans Nawiasky, PKPU berada di posisi ke-4 (empat) atau terakhir atau terbawah.<sup>203</sup>

Hierarki ialah penjenjangan, Maka hal hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>204</sup> PKPU termasuk dalam peraturan yang dikeluarkan komisi yang lembaganya dibentuk oleh undang-undang.

Berdasarkan konsideran dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018, PKPU tersebut lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 257 ayat (3) UU Pemilu<sup>205</sup> yang berbunyi

---

<sup>202</sup> *Loc. Cit.*, Hlm. 35-36.

<sup>203</sup> Prianter Jaya Hairi, *Loc. Cit.*, Hlm. 4.

<sup>204</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>205</sup> Dalam Konsideran Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018.



“Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diatur dalam Peraturan KPU.”

Mengingat hierarki peraturan perundang-undangan, PKPU tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan UU Pemilu; UU Pemilu hanya dapat diubah, ditambah, diganti, atau pun dicabut oleh peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi; dan UU Pemilu tetap berlaku meskipun PKPU mengubah, menambah, mengganti, atau pun mencabut.

Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu berbunyi

**“tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.”**

Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 berbunyi

**“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat( 2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dankorupsi.”**

Norma yang terdapat dalam pasal UU Pemilu tersebut merupakan norma umum. Sebab, norma larangan tersebut berlaku bagi orang yang pernah dipidana dengan ancaman 5 (lima) tahun pidana penjara tanpa ada klasifikasi atas perbuatan pidana apa. Selain itu, norma larang tersebut dikecualikan bagi orang yang mengemukakan dirinya mantan terpidana kepada publik. Lain halnya dengan norma yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018.

Artinya, UU Pemilu benar-benar terbuka untuk siapapun, termasuk mantan terpidana yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai

legislatif, sepanjang syarat dan ketentuan dipenuhi. Maka, norma yang terdapat dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak berada pada tempatnya dalam peraturan perundang-undangan.

Menyinggung kejahatan atau tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat dan luar biasa, Menurut Ari Wibowo, Ahli Pidana juga Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Kejahatan berat dan luar biasa atau dikenal dengan kejahatan *extraordinary crimes* dapat dilihat secara sempit atau luas. Secara sempit, kejahatan luar biasa sebagaimana standar dari statuta roma, yakni genosida, kemanusiaan, perang, dan agresi. Di Indonesia, kejahatan luar biasa sebagaimana yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, yakni genosida dan kemanusiaan. Secara luas, kejahatan luar biasa dapat dilihat dari karakter kejahatannya, dan adanya penanganan khusus untuk kejahatan dimaksud. Karakter yang dimaksud ialah memiliki dampak sistemik dan luas. Penanganan khusus ialah adanya aturan khusus yang menyimpangi aturan pokok. Adapun cara mengkategorikan suatu kejahatan termasuk kejahatan luar biasa, paling mudah ialah bertolak ukur pada ancaman pidananya.<sup>206</sup>

Melengkapi uraian sebelumnya, Abdul Kholiq, Ahli Pidana, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, menegaskan bahwa kejahatan luar biasa itu strick dan limitative atau terbatas, sehingga penerapannya sesuai dengan yang diakui di Indonesia. Adapun aturan

---

<sup>206</sup> Wawancara dengan Ari Wibowo, S.H. I., S.H., M.H., Ahli Pidana, di Yogyakarta, 02 Januari 2019.

khusus, tidak semua aturan khusus termasuk kategori kejahatan luar biasa. Hal kejahatan narkoba dan kejahatan kemanusiaan, menurut Abdul Kholiq termasuk dalam *the most serious crimes* di mana konsepnya secara perspektif global ialah berbahaya bagi kemanusiaan.<sup>207</sup>

**B. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dalam kajian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan**

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018, KPU sebagai pihak Termohon dalam nomor perkara tersebut, memberikan penjelasan tahapan penyusunan PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Penjelasan secara formil maupun secara materiil tersusun sebagai berikut:<sup>208</sup>

- 1) Bahwa sesuai kewenangan atribusi sebagaimana diuraikan di atas, Termohon menyusun rancangan peraturan sebagai pedoman penyelenggaraan Pemilu;
- 2) Bahwa sehubungan dengan kewenangan tersebut, Termohon telah melakukan mekanisme penyusunan perubahan peraturan yang partisipatif secara konsisten dengan mekanisme sebagai berikut:
  - a) melakukan inventarisasi dan menyusun isu strategis materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan KPU;
  - b) melakukan pembahasan Peraturan KPU dalam rapat di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU dan rapat-rapat pleno KPU (final);
  - c) melakukan uji publik dengan Partai Politik dan pemangku kepentingan (mengundang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Partai Politik, serta pihak-pihak pemangku kepentingan (Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, KPK, Komisi Penyiaran Indonesia, Bawaslu DKPP));
  - d) melakukan konsultasi dengan Komisi II DPR RI dan Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri;
  - e) mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dengan para pakar hukum dan ahli di bidang pemilihan umum;
  - f) menyusun perumusan akhir dan pembahasan final persetujuan Anggota KPU dalam pleno KPU;

<sup>207</sup> Wawancara dengan Abdul Kholiq, S.H., M.Hum., Ahli Pidana, di Yogyakarta, 04 Januari 2019.

<sup>208</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 46/P/HUM/2018, Hlm. 36-38.

- g) penandatanganan Peraturan KPU oleh Ketua KPU;
  - h) permohonan pengundangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI;
- 3) Setelah itu, KPU melakukan publikasi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 di laman resmi Jaringan Dokumen Informasi Hukum.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut:<sup>209</sup>

**a. Kejelasan Tujuan**

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

- Menurut KPU, suatu jabatan harus dipangku oleh orang yang berkualitas dan integritas tinggi. Oleh karena itu, adanya aturan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 guna menghasilkan pejabat publik yang berkualitas dan berintegritas.<sup>210</sup>

**b. Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat**

bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

---

<sup>209</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya dalam undang-undang.

<sup>210</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 59.

➤ KPU memiliki kewenangan dalam membentuk suatu peraturan, disebut PKPU. Berdasarkan landasan yang sah atau dapat dilihat dari landasan yuridis sebagai berikut:

1. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945;
2. Pasal 75 ayat (1) UU Pemilu
3. Pasal 257 ayat (3) UU Pemilu

**c. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan**

bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

➤ Materi muatan PKPU ialah sebagaimana Peraturan menteri. Sebab, keberadaanya ialah untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan, hal ini Pemilu. PKPU Nomo 20 Tahun 2018 secara umum, muatan materi yang terkandung di dalamnya telah sesuai sebagaimana fungsinya menyelenggarakan Pemilu. Namun, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 secara khusus, muatan materi yang terkandung mengandung norma larangan yang tidak ada pada aturan umum. Aturan umum yang dimaksud ialah Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu.

**d. Dapat Dilaksanakan**

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

- Legitimasi hukum dituntut untuk memenuhi unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis secara lengkap. Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, memiliki landasan filosofis dan sosiologis yang sangat kuat. Kedua landasan tersebut berasal dari falsafah negara, kenyataan pemimpin saat ini, dan mewakili kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Adapun landasan yuridis, menurut peneliti, landasan yuridis yang digunakan kurang tepat serta mengabaikan hierarki peraturan perundang-undangan, prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, serta putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terkait hal ini (putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 15/PUU-VI/2008). Meskipun, landasan filosofis dan sosiologis menunjukkan hal tersebut baik untuk masa depan bangsa.

**e. Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan**

bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

- Kebenaran bahwa Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dibutuhkan dan bermanfaat dapat dilihat melalui suatu nilai yang diambil dari masyarakat. Hal ini, KPU mengungkapkan antusiasme melalui petisi penandatanganan menolak koruptor menjadi calon

legislatif. Petisi tersebut diusung oleh KPU yang tercatat 67.000 lebih pendukung.<sup>211</sup>

**f. Kejelasan Rumusan**

bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

- KPU dalam menyusun Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan nilai yang hidup di masyarakat, serta melindungi hak masyarakat dalam mendapatkan pemerintahan legislatif yang baik, bersih, dan berintegritas. Berdasarkan hal demikian, KPU mengatur secara detail dan rigid mengenai proses serta syarat calon legislatif.<sup>212</sup>

**g. Keterbukaan**

bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>211</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 43.

<sup>212</sup> Putusan Mahkamah Agung Putusan Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 57.

➤ KPU dalam menyusun PKPU, telah memiliki mekanisme penyusunan perubahan peraturan yang partisipatif secara konsisten. Mekanisme yang telah diupayakan KPU terkait asas keterbukaan, sebagai berikut:

- a) Saat penyusunan PKPU Nomor 20 Tahun 2018
  1. Uji publik bersama Lembaga Swadaya Masyarakat, Partai Politik, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Bawaslu DKPP dengan agenda membahas isu strategis;
  2. *Focus Group Discussion* bersama Para Ahli dan Pakar di bidang hukum dengan agenda membahas konsep.
- b) Pasca penyusunan serta telah diundangkan  
Publikasi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 di laman resmi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum KPU.

Sedangkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang harus dicerminkan sebagai berikut:<sup>213</sup>

**a. Pengayoman**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;

---

<sup>213</sup> Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya dalam undang-undang.



- Sebagaimana maksud pengayoman, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 sudah secara jelas memberikan perlindungan. Pasal tersebut melindungi publik dari pemerintahan legislatif yang tidak berkualitas dan berintegritas. Maka, capai lainnya dari pasal tersebut sepatutnya menghadirkan ketentraman. Bahwa, tentram, merasa aman atas orang-orang pemerintahan legislatif yang dipilihnya.

**b. Kemanusiaan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

- Tutntutan mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia sebagaimana asas ini, sekilas PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak memenuhinya, khususnya Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Namun, secara keseluruhan makna asas ini, yakni proporsional atas perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia tentu terpenuhi. Mengingat kepentingan publik atas pemimpin yang berkualitas dan berintegritas lebih baik dari pada dibandingkan dengan kepentingan sekelompok orang saja.

**c. Kebangsaan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dapat dikatakan sebagai semangat kebangsaan, karena sesuai dengan landasan filosofis dan sosiologis, di mana mengharapkan pemimpin yang terbaik dari yang terbaik. Pemimpin yang berkualitas dan berintegritas, sehingga kepercayaan yang diberikan oleh rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi, tidak berkurang. Sejatinya, para calon pemimpin atau legislatif tentu dengan latar belakang partai pendukungnya memiliki tujuan yang sama dengan rakyat, yakni memajukan masa depan bangsa.

**d. Kekeluargaan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

- Sebagaimana yang dimaksud asass ini dalam penjelasannya, cerminan musyawarah untuk memperoleh mufakat dapat dilihat dari mekanisme penyusunan PKPU. Penyusunan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 mendapat respon kontra dari DPR dalam agenda Rapat Dengar Pendapat (RDP) Bahwa pelarangan terhadap mantan terpidana yang termuat dalam pasal tersebut, sebaiknya dikembalikan pada Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu. Mengenai RDP, merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU/XIV/2016. Bahwa hasil dari RDP tidak lagi mengikat,

artinya pelaksanaan RDP tetap, tetapi menanggapi hasil RDP diserahkan kepada pihak lain yang berhadapan saat RDP.

**e. Kenusantaraan**

bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ialah peraturan yang dikeluarkan oleh KPU Republik Indonesi, atau Pusat, di mana tetap memperhatikan aturan khusus yang dimiliki Aceh karena keistimewaan daerah yang tersemat pada Aceh.

**f. Bhinneka Tunggal Ika**

bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

- Oleh karena keragaman tersebut, PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memberikan aturan yang jelas serta dapat melindungi bangsa dari oknum yang tidak bertanggungjawab.

**g. Keadilan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang- undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

- Keadilan berarti ada tindakan tidak adil, diskriminasi, membedakan, tidak sama, dan sebagainya. John Rawls berpendapat bahwa ketidaksamaan diperbolehkan apabila penting untuk penjaminan suatu kelompok yang lebih besar dari kelompok yang dibatasi tersebut. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007, bahwa tidak diskriminasi suatu saayarat tidak pernah dipidana karena jabatan publik dituntut syarat kepercayaan masyarakat.<sup>214</sup> Menurut mahkamah,<sup>215</sup> bahwa pemenuhan hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan tidaklah meniadakan kewenangan negara untuk mengatur dan menentukan syarat-syaratnya. Jelasnya, pengisian suatu jabatan publik membutuhkan kepercayaan masyarakat. Hal demikian menyangkut kredibilitas moral seseorang yang dicalonkan atau mencalonkan diri untuk menduduki suatu jabatan publik. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 15/PUU-VI/2008 memiliki kesinambungan dengan penjasana sebelumnya mengenai keadilan. Bahwa keadilan bukanlah selalu dapat dimaknai diperlakuakn sama dengan lainnya. Adil ialah ketika memperlakukan sama suatu hal yang sama, dan beda terhadap suatu hal yang beda.

---

<sup>214</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 58.

<sup>215</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007, Hlm. 129.

#### **h. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

- PKPU Nomor 20 Tahun 2018 memiliki aturan khusus di mana termuat dalam Pasal 4 ayat (3). Berdasarkan penjelasan asas, menurut pengamatan peneliti Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak melanggar asas ini. Substansi yang dimaksud asas ini dengan yang termuat dalam pasal tersebut berbeda. Bersinggungan dengan asas keadilan, bahwa keadilan bukanlah selalu dapat dimaknai diperlakukan sama dengan lainnya. Adil ialah ketika memperlakukan sama suatu hal yang sama, dan beda terhadap suatu hal yang beda.

#### **i. Ketertiban Dan Kepastian Hukum**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

- KPU dalam penerimaan bakal calon anggota legislatif turut melindungi hak masyarakat untuk mendapatkan pemerintahan legislatif yang baik, bersih, dan berintegritas. Alasan tersebut oleh KPU juga menganggap sejalan dengan asas ketertiban dan kepastian hukum. Hal demikian juga menggambarkan bahwa aturan yang memiliki kata kekhususan dianggapnya memiliki kepastian hukum.

**j. Keseimbangan, Keserasian, Dan Keselarasan**

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

➤ keseimbangan, keserasian, dan keselarasan seharusnya menjadi satu kesatuan maksud.

1. Keseimbangan

Keseimbangan dapat dilihat dari akomodir kepentingan berbagai pihak. Keadaan umumnya, pihak bakal calon legislatif tetap memiliki hak untuk ikutserta dalam pemilihan serta memperoleh keyakinan lebih dari pemilih atas syarat yang dipenuhinya. Pihak lainnya, terlindungi haknya dari oknum yang tidak bertanggungjawab.

2. Keserasian

Keserasian antara berbagai kepentingan tersebut, Penulis menilai, KPU merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007, bahwa pemilihan yang dilakukan oleh rakyat tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan serta tidak dapat beralasan bahwa rakyatlah yang akan menanggung resiko atas pilihannya sendiri. Padahal, rakyat memerlukan Pemimpin yang berkualitas dan berintegritas. Maka, serasi ketika muncul aturan rigid mengenai bakal calon legislatif, sebab pemilih dapat memiliki keyakinan

yang lebih terhadap pilihannya, karena sudah terseleksi lebih dulu.

### 3. Keselarasan

Kepentingan berbagai pihak tentunya memiliki tujuan mendasar yang sama, yakni menginginkan suatu pemerintahan legislatif yang berkualitas dan berintegritas. Hanya saja, sudut pandang terhadap setiap individu lainnya, pemahaman tentang hak, serta proses upaya menduduki pemerintahan legislatif berbeda-beda. Tujuan mendasar ialah sesuatu yang dapat berlaku umum, sebab harus mencakup kepentingan semua pihak. Jika ada yang merasa tidak diakomodir kepentingannya, tentu ialah yang berada pada kondisi khusus atau tertentu. Hal demikian menurut KPU selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007<sup>216</sup> Maka, adanya Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ialah suatu kepatutan.

---

<sup>216</sup> Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018, Hlm. 59.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Simpulan**

1. Latar belakang munculnya norma sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, KPU telah memenuhi legitimasi hukum (landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis), Landasan filosofis dan sosiologis yang digunakan sudah sebagaimana yang dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mengingat keberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 guna pencalonan legislatif pada Pemilu 2019, landasan yuridis yang digunakan, secara substansial memiliki kekuatan yang lemah.

Bagian pertama, KPU dalam menetapkan pelarangan bagi mantan terpidana korupsi, merujuk Pasal 169 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum hal syarat bakal calon presiden dan wakil presiden; dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 hal penyelenggara negara yang memiliki kewajiban dan konsekuensi. Pertama, tidak cukup relevan ketika syarat untuk bakal calon presiden dan wakil presiden dijadikan acuan untuk menetapkan syarat bagi bakal calon legislatif. Kedua, tidak relevan ketika hal yang menjadi kewajiban dan konsekuensi penyelenggara negara diterapkan pada bakal calon.

Bagian kedua, KPU dalam menetapkan pelarangan bagi mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak merujuk pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10



Tahun 2016 (UU Pilkada). KPU menilai kategori tersebut termasuk kejahatan atau tindak pidana terhadap kemanusiaan yang tergolong berat dan luar biasa. Kejahatan kemanusiaan di Indonesia telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 telah mengatur bentuk-bentuknya, di mana dua kategori tersebut tidak dapat begitu saja tergolong kejahatan berat dan luar biasa. Syarat awal keberlakuan pasal tersebut ialah berdampak meluas atau sistematis yang secara langsung tertuju pada penduduk sipil. Oleh karena ketidaksempurnaan legitimasi hukum, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dapat saja tidak berlaku mengikat secara keseluruhan.

Kedudukan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ketika hanya melihat sifat lembaganya yang independen serta kewenangannya, pasal tersebut tidak melanggar suatu aturan apapun, sehingga patut diterima oleh hukum. Namun, mengingat hierarki peraturan perundang-undangan, pasal tersebut jelas tidak mematuhi aturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebab, Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 2 Tahun 2018 telah memuat norma yang tidak memiliki celah dari norma umumnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diadopsi secara umum oleh PKPU Nomor 20 Tahun 2018, dan secara khusus oleh Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018, tidak utuh. Secara

formil, asas yang tidak cukup terpenuhi ialah kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Prinsipnya peraturan tersebut hanya menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan berdasarkan fungsi yang diberikan oleh undang-undang.

## **B. Saran**

Melakukan penelitian ulang legitimasi hukum persoalan ini, hal upaya menciptakan legislatif yang berkualitas dan berintegritas arti sesungguhnya melalui regulasi visioner yang diterapkan bagi bakal calon legislatif. Hal demikian dapat berlaku tanpa pertentangan di kemudian hari, sepanjang mengingat hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan secara utuh dan komprehensif. Adapun wujud peraturan perundang-undangan yang harus lebih dulu diperbaiki ialah undang-undang. Berdasarkan Pasal 28J UUD NRI 1945, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Wahab Khallaf, *Sejarah Pembentukan & Perkembangan Hukum Islam*, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Jakarta, 2001.
- Ahmad Sukardja dan Mujar Ibnu Syarif, *TIGA KATEGORI HUKUM 'Syariat, Fikih, dan Kanun'*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Cetakan Ke-2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Firmanzah, *Persaingan Legitimasi Kekuasaan, Dan Marketing Politik (Pembelajaran Politik Pemilu 2009)*, Edisi Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Anggota IKAPI DKI Jakarta, Jakarta, 2010.
- Gunawan A Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencis Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, GENTA Press, Yogyakarta, 2012.
- H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah 'Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'at'*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-5, KENCANA, Jakarta, 2013.
- Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Edisi 1 Cetakan Ke-1, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.
- Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam (Al-Ahkaamus-Sulthaaniyyah wal-Wilaayaatud-diiniyyah)*, Cetakan Ke-1, GEMA INSANI PRESS, Jakarta, 2000.

- In'amul Mushoffa, Abdurrachman Sofyan, dan Fahrurroji, *Memperdalam Demokrasi Dari Prosedural Ke Substantif, Menuju Representasi Politik Yang Berkualitas*, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undnag-Undang*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, Cetakan Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundnag-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Ke-1, Januari 2017.
- Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia 'Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxilary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Cetakan Ke-1, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 'Jenis, Fungsi, dan Materil Muatan'*, PT. Kanisius (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2007.
- Marwan Mas, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Edisi 1 Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Depok, 2018.
- Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Jakarta, 2015.

- Muntoha, *Fiqh Siyasah 'Doktrin, Sejarah, dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara'*, Cetakan Ke-1, ADICITA KARYA NUSA, Yogyakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Ke-1, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013.
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, KENCANA, Jakarta, 2017.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-13, KENCANA, Jakarta, 2017.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992.
- Ridwan, *Fiqh Politik 'Gagasan, Harapan, Dan Kenyataan'*, Cetakan Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Ke-2, UMM Press, Malang, 2003.
- Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Edisi Ke-1, Cetakan Ke-1, Rajawali Press, Depok, 2017.
- Thalhah dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara Di Indonesia*, Cetakan Ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2011.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Ke-3, KENCAANA Prenada Media Group, Jakarta, 2015.

## **B. Jurnal**

*Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 2, Vol. 5, 2012.

*Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2, Vol. 14, 2017.

## **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen Perubahan Ke-Tiga.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

#### D. Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 15/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/XIV/2016.

Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 46 P/HUM/2018.

#### E. Data Elektronik

“Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *BPHN PUSLITBANG*, Terdapat Dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/eksistensi\\_peraturan\\_perundang-undangan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/eksistensi_peraturan_perundang-undangan.pdf), November 2010.

Gunawa A. Tauda, Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, Terdapat Dalam <https://media.neliti.com/media/publications/26688-ID-kedudukan-komisi-negara-independen-dalam-struktur-ketatanegaraan-republik-indone.pdf>.

Haposan Siallagan, “Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia”, Terdapat Dalam [https://www.researchgate.net/publication/315594086\\_PENERAPAN\\_PRINSIP\\_NEGARA\\_HUKUM\\_DI\\_INDONESIA](https://www.researchgate.net/publication/315594086_PENERAPAN_PRINSIP_NEGARA_HUKUM_DI_INDONESIA), Oktober 2016.

<http://sosiologis.com/prinsip-demokrasi>, 02 Maret 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia), 16 Oktober 2018, 17.07.

Khairul Fahmi, “Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada”, *Jurnal Konstitusi*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/229103-pergeseran-pembatasan-hak-pilih-dalam-re-b6067023.pdf>, Desember 2017.

Luthfi Widagdo Eddyono, ‘Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi’, *Jurnal Konstitusi Volume 7, Nomor 3, Bulan Juni 2010*, Terdapat Dalam <https://media.neliti.com/media/publications/110648-ID-penyelesaian-sengketa-kewenangan-lembaga.pdf>, Juni 2010.

Maruarar Siahaan, “Uji Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan”, Terdapat Dalam <https://media.neliti.com/media/publications/107954-ID-uji-konstitusionalitas-peraturan-perunda.pdf>, 23 November 2010, 17.30.

Prianter Jaya Hairi, “Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 Dalam Perspektif Hierarki Norma Hukum”, *Bidang Hukum Info Singkat ‘Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis’*, Terdapat Dalam [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-X-13-I-P3DI-Juli-2018-240.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-13-I-P3DI-Juli-2018-240.pdf), 2009.

Veri Junaidi dan Ibnu Setyo tulisan berjudul ‘Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD’, dalam “Transparansi, partisipasi, dan demokrasi”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, ke-5, Terdapat Dalam



[https://www.academia.edu/33285500/Jurnal\\_5\\_TRANSPARANSI\\_PAR\\_TISIPASI\\_DAN\\_DEMOKRASI\\_1\\_?auto=download](https://www.academia.edu/33285500/Jurnal_5_TRANSPARANSI_PAR_TISIPASI_DAN_DEMOKRASI_1_?auto=download), Febuari 2013.

## **LAMPIRAN**

SURAT PERNYATAAN TELAH MELAKUKAN REVISI/PERBAIKAN TUGAS AKHIR

BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIM

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya:

Nama : Fitalena Ramdona  
No. Mahasiswa : 14410503  
Ujian Tanggal : 18-22 Februari 2019

Telah melakukan dan menyelesaikan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir saya, sebagaimana yang disyaratkan oleh Tim Penguji Tugas Akhir.

Revisi/Perbaikan Tugas Akhir tersebut telah selesai dan disetujui oleh Dosen Penguji dan Dosen Pembimbing Tugas Akhir.

Yogyakarta, 25 Februari 2019



Fitalena Ramdona

Menyetujui

Telah melakukan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir

1. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.



2. Dian Kus Pertiwi, S.H., M.H.



3. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.



Mengetahui

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)

NIP: 904100108