KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA

SKRIPSI

Oleh:

HILYATUL ASFIA

No. Mahasiswa: 15410556

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2018

بسم الله الرحمن الرحيم

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN

PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas

Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal: 13 November 2018

Yogyakarta, 13 November 2018

Dosen pembimbing skripsi

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

NIP/NIK. 90410010

بسم الله الرحمن الرحيم

SKRIPSI

KEDUDUKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM

DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

pada tanggal 12 Desember 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 12 Desember 2018

	Tim Penguji	**Tanda Tangan**
1. Ketua	: Prof. Dr. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum	
2. Anggota	: JAMALUDIN GHAFUR, S.H., M.H.	
3. Anggota	: DIAN KUS PRATIWI, S.H., M.H.	

Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan

Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H.
NIP. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR

MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIM

Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **HILYATUL ASFIA**

No. Mhs : **15410556**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

Karya ilmiah ini akan 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 penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 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 pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 November 2018

Yang membuat pernyataan,

(HILYATUL ASFIA)

NIM. 15410556

CURRICULUM VITAE

Nama	: Hilyatul Asfia
Tempat, tanggal lahir	: Palangka Raya, 21 April 1997
Jenis Kelamin	: Perempuan
Alamat Asal	: Jln. Seth Adji No. 33 Palangka Raya, Kalimantan Tengah
Nomor Hp	: 0812 88 55 8769
Email	: hilyatulasfia1@gmail.com

Riwayat Pendidikan :

- MIN Model Pahandut Palangka Raya, Kalimantan Tengah (Tahun masuk 2003)
- Madrasah Tsanawiyah Negeri 1 Model Palangka Raya, Kalimantan Tengah (Tahun masuk 2009)
- Madrasah Aliyah Negeri Model Palangka Raya, Kalimantan Tengah (Tahun masuk 2012)
- Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (Tahun masuk 2015)

Organisasi :

- Sekretaris Forum Kajian dan Penulisan Hukum LEM FH UII 2017-2018
- Founder/ Ketua Perantau Berkarya Kalimantan Tengah 2016-2018
- Staff Education World Future Team Organization 2017-2018
- Staff Kajian Strategis Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2016-2017
- Anggota Himpunan Mahasiswa Islam 2015-2018

Hobby :

- Nonton Film, Olahraga, Nyanyi.

MOTTO

"Bekerjalah untuk sesuatu yang bernilai ibadah"

(Abah)

Work hard until you no longer need to intoduce yourself

(Harvey Specter)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan dengan penuh harap keridhaan hati kepada:

Abah dan Mama

H. Abdullah, & Hj. Tsariah

Ibu yang memberikan kehangatan pada anaknya,Guru Besar panutan penulis dengan seluruh keilmuan, bimbingan dan caranya mendidik anak-anak

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

Tak lupa, skripsi ini penulis persembahkan pula kepada:

Forum Kajian dan Penulisan Hukum LEM FH UII

Perantau Berkarya Kalimantan Tengah

Lembaga Eksekutif Mahasiswa LEM FH UII

Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat FH UII

Takmir Masjid Al-Azhar FH UII

Student Association International Law FH UII

Almamaterku tercinta, Universitas Islam Indonesia

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, ungkapan yang bisa penulis haturkan kepada sang pemilik kuasa ALLAH SWT, atas izin dan ridhanya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berujudul **"Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia".** Tak lupa shalawat beserta salam kepada baginda Nabi Muhammad SAW, keluarga, sahabat dan pengikut beliau.

Penyusunan tugas akhir ini penulis susun dengan ikhtiar untuk dapat menampilkan karya dengan sempurna, tidak hanya sebagai persyaratan akademis guna memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari, segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tugas akhir yang ada. Situasi dan kondisi berimbang dengan tenggat pelaksanaan waktu dalam upaya kepenulisan tugas akhir ini. Oleh sebab itu, kritik dan saran yang bersifat membangun penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari. Setelahnya, izinkan penulis menyampaiakan ucapan terimakasih sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini. Di sisi lain, ucapan kasih dan hangat sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, atas rahmat, izin dan ridhanya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan kelancaran tanpa suatu kendala apapun.

2. Abah dan Mama, H. Abdullah dan Hj, Tsariah yang selalu berjuang, berusaha semaksimal mungkin untuk penulis secara moral, materiil, immateriil, dengan do'a disetiap sujud malamnya semoga penulis dapat membanggakan dan membahagiakan abah dan mama;

3. Prof. Dr Ni'matul Huda S.H., M.Hum., yang penulis anggap seperti Orang tua penulis sendiri, pembimbing, penasihat, selama penulis menempuh pendidikan di Yogyakarta, segala bentuk nasihat, ajaran, beliau melebihi pembelajaran seorang guru terhadap muridnya melainkan ibu terhadap anaknya;

4. Adik dan Kaka penulis Ka Hairil, Ridho, dan Annida si bungsu yang senantiasa meminta dan menagih janji kepulangan penulis atas kerinduan terhadap kaka perempuannya, senantiasa menerima, dan mendoakan penulis dalam setiap keputusan serta kebijakan yang diambil, penulis;

5. Alfi, Yuyun, Lia, Kak Vina, "Manu'an Residence", selaku sepupu seperantauan penulis, jarang sekali penulis temui karena kesibukan, dan hal lainnya. Akan tetapi, menjadi kerabat dekat penulis yang senantiasa menyempatkan hadir, membantu penulis dalam situasi dan kondisi apapun;

6. Kaka, abang, inspirator penulis mba Fasya, mas Allan, mas Yuniar, mba Gemi, mba Uni, mba Maryam, mas Faisol mas Agus, mba Uci, Bang sahid, Mas shawfa, Mba Dalila, Mba Meika, Mba Nabila, yang senantiasa membimbing, menasehati, menemani, penulis dalam setiap perlombaan, pelatihan bahkan keseharian dengan produktif dan nasihatnya yang bermanfaat, menuntun penulis dalam setiap kesempatan.

7. Bayu Arif Anggara, atas kesediannya meluangkan waktu untuk menjadi kawan berpikir penulis, organisasi, dan pengalaman lainnya.

8. Kawan-kawan geng nikah 2018 yang berubah menjadi "Lambe Turbo" **(Nanda, Sisin, Yona, Qisti, Dila, nisa dan tentunya dije belum mandi)** penulis sayang sekali sama kalian semua, untuk pertemanan yang membahagiakan, saling bantu, menolong, saling support, saling produktif dijalan dan kerjanya masing-masing, serta saling melengkapi dikala penulis bosan khususnya butuh teman makan.

9. Kos Mba Oki (Silvi, Meilin, Widya, Leili) para adik tingkat yang selalu menghardik kakanya ini. Dengan karakter yang berbeda tapi ributnya sama, adik-adiku yang aku sayangi, dan aku bangga sekali bisa satu kos sama mereka, terimakasih dan mohon maaf atas kejahilan saya.

10. Kos bidadari surga, walaupun sekarang sudah pada mencar (**vania, beilin, tris, dila, talita, dila hmi, nisrin, savira ismail, windi, rahma, lina, April, dinda nanda, mira, titi,**) untuk kesenangan dan kegilaannya ditahun pertama kuliah khususnya dikala hujan Ramadhan kita saling membantu berkelompok menemani tris yang sakit hehehe, makan nasi pak to dikoridor rumah sakit, pembelajaran kekeluargaan dan kebersaman yang melebihi apapun.

11. Inti FKPH, Bayu, suha, nanda, sarah, ima, reza, silvi dan ilham, dengan sabar menerima sifat penulis yang ceroboh, petakilan, dalam mengerjakan tugasnya.

12. KKN Unit 207 (lifa, teshya, elita, aul, brili, ferdi dan abel) sudah menjadi keluarga baru penulis yang menerima kekurangan sifat jelek ini dengan segala kebisingannya, salam Krajan !

13. Kawan ambisius skripsi (nadiya, marsella, dila,) terimakasih untuk pagi ke malamyna, menjadi penjaga perpustakaan sejati, partner ngebriefcase skripsi, dan hal lainnya, terimakasih untuk selalu menjadi acuan penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

14. Keluarga besar FKPH, HMI, dan LEM FH UII, Perantau Berkarya Kalteng yang telah menjadi wadah bagi penulis untuk berkembang dan meningkatkan kualitas diri menjadi lebih baik kedepannya .

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 11 November 2018

(HILYATUL ASFIA)

NIM. 15410029

ABSTRAK

Permasalahan kedudukan dan materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan umum (PKPU) mengambil porsi tersendiri dalam penyelenggaraan indonesia Meski telah mendapat pengakuan dalam Pasal 8 ayat (1), dan (2), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, sebagaimana keberadaan PKPU masih menimbulkan polemik dalam pelaksanaannya. Meliputi pembatalan yang dilakukan terhadap PKPU, ketidakselarasan materi muatan yang diatur dengan kedudukan yang dimiliki, serta ketidakjelasan legitimasi oleh Komisi Independen selaku pembentuk aturan yang bersifat otonom tersebut. Oleh karena itu, Penelitian ini berfokus pada pemberian konsep kedudukan dan materi muatan seperti apa yang seharusnya diakomodir oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam membuat PKPU. Penellitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan jenis data sekunder. Metode pendekatan yang diambil meliputi pendekatan filosofis, perundang-undangan, dan konseptual, serta dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui studi pustaka maupun studi dokumentasi. Dari penelitian yang dilakukan, ditemukan bahwa keberadaan KPU selaku komisi independen hendaknya meliputi kedudukan maupun kewenangannya diakomodir dalam konstitusi karena sifatnya sebagai constitutional importance. Perlunya penataan komisi independen yakni KPU sebagai upaya memperkuat independensi KPU dalam membentuk PKPU. Langkah tersebut dapat dilakukan dengan melakukan amandemen ke-V konstitusi maupun melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU Pemilu), khususnya berkaitan dengan kewenangan KPU yang terakomodir dalam Buku Ketiga UU Pemilu sebagai upaya penyelenggaraan demokrasi yang berkualita

Kata Kunci: Kedudukan, Materi Muatan, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Perundang-Undangan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL II

HALAMAN PERSETUJUAN III

HALAMAN PENGESAHAN IV

LEMBAR ORISINALITAS V

CURICULUM VITAE VI

MOTTO VII

PERSEMBAHAN VIII

KATA PENGANTAR IX

ABSTRAK XII

DAFTAR ISI XIII

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalahan 12

C. Tujuan Penelitian 12

D. Orisinalitas Penelitian 12

E. Definisi Operasional 14

F. Kerangka Teoritis 15

G. Metode Penelitian 24

H. Kerangka Skripsi 26

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, PERATURAN, PERUNDANG-UNDANGAN, KOMISI NEGARA, DAN PEMERINTAHAN ISLAM

A. Negara Hukum 27

B. Peraturan Perundang- Undangan 36

C. Komisi Negara 44

D. Pemerintahan dalam Islam 51

E. Lembaga Negara dalam Islam 60

BAB III KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

A. Kedudukan dan Materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia 66

B. Konsep Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaran Negara Kedepan 84

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan 100

B. Saran 101

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga negara independen pada hakikatnya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan aturan, sebagai implikasi dari lembaga independen yang bersifat *self regulated bodies.* Pada praktiknya, posisi kedudukan peraturan tersebut. Secara faktual memilliki daya ikat yang sama, baik ke dalam maupun ke luar lembaga termasuk masyarakat umum. Peraturan ini dalam pelaksannya memiliki problematika dalam beberapa hal sebagai berikut;[1] (1) sisi kedudukan peraturan keluaran lembaga independen dalam hierarki peraturan perundang-undangan, mustahil untuk disejajarkan setara undang-undang. Sebab, dapat menimbulkan komplikasi yang besar dalam sistem pengujian dan berbagai sistem ketatanegaraan lainnya. (2) Perdebatan perihal pengujian atas peraturan yang dikeluarkan, akan berpedomon pada hierarki dimana posisi peraturan tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, berimplikasi pada lembaga mana yang berwenang melakukan pengujian. Di sisi lain, pengujian tersebut perlu untuk dilakukan mengingat aturan adalah hal penting dalam konteks negara hukum. (3) Perihal prosedur pembuatan aturan tersebut harus melihat kondisi masyarakat secara umum. Sehingga, prosedurnya berimplikasi untuk membuka ruang terbuka bagi publik, terlibat memberikan arahan saran dalam pembentukan aturan yang akan dilakukan.

[1] Ibramsyah A, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketetanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Laksbang Mediatama, 2008, hlm. 57

Lembaga independen dalam penyelenggaraan negara mengambil peran penting, khususnya kelembagaan seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang berkategori *Constitutional Importance*. Oleh karenanya, gagasan bentuk penelitian ini adalah untuk memberikan indikator berkaitan dengan konsep kedudukan dan materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia kedepannya. Hal tersebut dilatarbelakangi atas berbagai urgensi permasalahan. *Pertama*, permasalahan mengenai bentuk kedudukan PKPU dalam hierarki peraturan perundang- undangan masih menjadi polemik yang tidak terselesaikan. Sebagaimana diketahui KPU merupakan lembaga independen yang tidak dapat di intervensi oleh pihak lain. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ("UU 7/2017 tentang Pemilu ") berbunyi:

> *"Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu."*

Sebagai lembaga khusus KPU hadir menjawab kompilasi permasalahan yang ada di masyarakat maupun menangani kompleksitas ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik.[2] Seperti halnya, Peraturan yang dikeluarkan oleh suatu lembaga (KPU) secara tegas juga disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011:

[2] A. Ahsin Tohari, " *Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan",* dalam Jentera Jurnal Hukum, Edisi 12, Jakarta, 2006, hlm.23

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

PKPU yang diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan dalam hal ini tidak memiliki kepastian dimana kedudukan tingkatannya berada. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang- Undangan tidak disebutkan secara eksplisit tentang peraturan PKPU, melainkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan :

"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang- Undangan terdiri atas:
a. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan 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;*

Hanya saja, "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*" diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasar kewenangan."* Oleh karenanya, kedudukan PKPU yang tidak

disebutkan secara eksplisit tersebut menimbulkan polemik status tingkatannya, posisi atau kedudukannya, masih bergulir hingga saat ini. Adanya pihak yang menyatakan PKPU berada di bawah UU atau setara UU memiliki argumentasinya masing-masing.

Pihak yang menyatakan PKPU berada dibawah UU berpegang pada mekanisme *judicial review* dimana praktiknya apabila terdapat PKPU dengan muatan norma melanggar UU maka diajukan ke Mahkamah Agung (MA).[3] Alasannya, MA sendiri bertugas menguji Peraturan Perundang- Undangan di bawah UU terhadap UU.[4] Argumentasi lain, yang menyatakan PKPU dikategorikan berada dibawah UU, lantaran ia hadir dalam mengakomodir amanat UU tersebut. Misalnya, UU Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 angka (7) yang menjadi dasar pembentukan Komisi Pemilhan Umum. Sehingga, logikanya PKPU merupakan rangkaian aturan teknis yang dikeluarkan PKPU dalam penyelenggaraan pemilihan umum tersebut. Sebagaimana halnya, Peraturan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Pada pasal 54 D, menyatakan:

> "KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapat suara lebih dari 50 persen dari suara sah."

Hal ini mengenai keharusan KPU menjalankan amanat UU berkaitan permasalahan kolom kosong yang menang. Sekalipun hal tersebut dapat dipahami alasannya, pada aspek yang lain PKPU oleh sebagian kalangan dianggap setara dengan UU karena

[3] Lihat Pasal 76 ayat (1) UU No, 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
[4] Lihat Pasal 24 Ayat 1 UUD NRI 1945

kehadirannya yang terlahir dalam rangka mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Kewenangan MK adalah menjaga otoritas UUD sebagai aturan dasar atas UU dan sebagai penjabaran lebih lanjut dari UUD. Artinya, secara terperinci disebutkan bahwa MK memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD.[5] Misalnya berupa pembatalan terhadap UU, maka konsekuensi putusan MK tersebut seharusnya dijalankan oleh DPR yang dalam hal ini pemegang legitimasi pembentuk UU. Sejalan dengan hal tersebut undang- undang adalah salah satu perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif DPR, bersama-sama presiden untuk diberlakukan secara umum.[6]Akan tetapi, dalam situasi dan kondisi tertentu justru KPU dengan posisinya sebagai komisi independent menjadi pihak pertama yang melakukan revisi atas adanya Putusan MK tersebut melalui peraturan yang dibentuk atau PKPU.

Pada praktiknya, PKPU juga hadir atas perintah langsung dari MK sehingga PKPU di sini berperan penting dalam mengakomodir penguatan *The Guardian of Constitution*. Misalnya, Putusan MK Nomor 30/PUU/XVI/2018 tentang Larangan Pengurus Partai Politik Mencalonkan Diri sebagai Dewan Perwakilan Daerah. Sebagaimana diketahui, MK mengabulkan gugatan permohonan uji materi Pasal 182 huruf l frasa "*pekerjaan lain*" pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017, memandatkan KPU untuk menyeleksi semua partai politik calon peserta pemilu 2019 secara adil. KPU

[5] Lihat Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK

[6] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang- Undangan Indonesia*, Certakan Pertama, Jakarta, Indonesia Hil-Co, 1992, hlm. 3

wajib menyeleksi setiap partai politik dengan jumlah dan pola tahapan yang sama, termasuk tahap verifikasi faktual atau pengecekkan ke lapangan. Hal inilah kemudian yang menjadi rujukan bahwa PKPU setara dengan UU sebab ia lahir dalam mengakomodir putusan MK.

Di sisi lain, PKPU yang merupakan bentuk aturan KPU jika dilihat dari kedudukan lembaganya diamanatkan oleh konstitusi secara langsung, sama halnya seperti KY. Ketentuan tersebut terakomodir di dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa "pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri." Amanat konstitusi tersebut demi memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat dan perkembangan demokrasi sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara pasca orde baru. Merujuk ketentuan UU tersebut, pada level UU ada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Dewan Pers, sedangkan tingkat peraturan pemerintah terdapat Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan, Komisi Nasional Perempuan dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Akibat tidak adanya kesetaraan betuk alas hukum tersebut, menimbulkan terganggunya model penataan lembaga negara. Dalam hal penentuan lembaga negara utama dan lembaga negara pendukung.

Kedua, urgensi permasalahan mengenai materi ruang lingkup atau muatan yang dapat diakomodir di dalam PKPU. Permasalahan ini muncul seiring dengan adanya pro kontra dibentuknya PKPU Nomor 20 Tahun 2018 perihal pembatasan terhadap mantan koruptor yang menjadi calon legislatif. Hal tersebut menurut

sebagian kalangan sebagai bentuk reduksi terhadap hak dipilih dan memilih seseorang. Pihak pro menyatakan bahwa bentuk perilaku korupsi tidak dapat diakomodir sebab merupakan kejahatan luar biasa dan memberikan dampak kerugian yang besar, sekalipun telah diberikan hukuman. Hak dipilih yang awalnya dimiliki sudah hilang sebab tidak dijalankannya kewajiban untuk berkerja profesional yakni tidak melakukan korupsi.[7] Sedangkan, pihak kontra dengan dalih Hak Asasi Manusia dipahami hak yang tidak dapat dikurangi ataupun dibatasi, terlebih seseorang yang menjadi calon tersebut telah menjalankan hukuman sebagai tebusan atas perbuatan yang dilakukan. Di sisi lain, menurut mantan Hakim Konstitusi Mahfud MD bentuk pembatasan tersebut tidak seharusnya diakomodir oleh PKPU melainkan diatur oleh UU.[8]

Pembatasan hak dipilih atau hak menjadi kandidat (*right to be candidate*) seseorang sebagai implementasi Hak Asasi Manusia dalam penyelenggaraan demokrasi adalah dua entitas yang tidak dapat dipisahkan. Alasannya apa yang menjadi landasan kebebasan tersebut merupakan tuntutan demokratisasi,[9] sehingga mau tidak mau untuk melindungi kebebasan tersebut memerlukan instrumen yang diakomodir dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai berikut:

> "*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*

[7] Pemaparan Artidjo Alkostar Mantan Hakim Agung dalam Kegiatan Seminar Dialog Kebangsaan yang diselenggakan oleh Universitas Islam Indonesia pada 5 September 2018.

[8] Di akses dari postingan Instagram Mahfud MD pada 5 Oktober 2018

[9] Fajlurrahman Jurdi, *Komisi Yudisial : Dari Legitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim,* Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007, hlm. 5

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."

Artinya bentuk muatan pembatasan tersebut hanya dapat ditetapkan dengan Undang-Undang bukan PKPU, apabila melihat PKPU berkedudukan dibawah UU. Terlebih, realitanya masyarakat mendukung keberadaan pengaturan PKPU tersebut.[10] Sejalan dengan hal ini, hukum yang merupakan ekspresi kehendak umum terealisasikan melalui pengaturan PKPU kaitannya terhadap larangan mantan koruptor menjadi calon dalam pemilu.[11]

Di sisi lain, bilamana dianalisis secara terperinci, muatan materi PKPU beberapa diantaranya memiliki ketidakselarasan terhadap Konstitusi. PKPU 20 tahun 2018 tentang larangan koruptor sebagai calon bertentangan dengan pasal 28 D ayat 3 Undang-undang Dasar (UUD) 1945, bahwa setiap orang mempunyai kesempatan yang sama dalam penyelenggaraan negara. Lainnya, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan PKPU Nomor 7 tahun 2017 mengenai tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilu tahun 2019 menurut Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Materi muatan PKPU juga bertentangan dengan UU terkait. Sebagaimana Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan anggota DPR RI,

[10] Di akses dari https://tirto.id/yang-mendukung-dan-menolak-mantan-napi-korupsi-jadi-caleg-cLkN pada 9 Oktober 2018 Pukul 19:55 WIB

[11] Jeremy Bentham, *Teori Perundang- Undangan: Prinsip- prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Bandung: Nuansa, 2016, hlm. 92

DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menyatakan bahwa "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." Polemik adanya pengajuan *Judicial Review* ke MA menitikberatkan terhadap larangan eks koruptor. Pelarangan tersebut tidak sejalan dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu menyatakan, seorang mantan narapidana yang telah menjalani masa hukuman selama lima tahun atau lebih, boleh mencalonkan diri selama pihak bersangkutan mengumumkan pernah berstatus sebagai narapidana kepada publik. Olehnya berdasarkan doktrin "*lex superiori derogat legi inferiori* yaitu hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah". Seharusnya PKPU yang menurut sebagian kalangan berada di bawah UU maka harus menjalankan amanat dari UU tersebut.

Ketiga, permasalahan ruang lingkup materi juga terdapat dalam aturan PKPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Masalah yang ditemui adalah pada Pasal 11 tentang dukungan perseorangan, bagaimana perlakuan terhadap pemilih yang tercantum dalam DPT pemilu terakhir tetapi tidak memiliki E-KTP atau SuKet, akan tetapi merupakan warga asli/*wed* dan ingin mendukung calon perseorangan. Selanjutnya, PKPU Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Permasalahan yang ditemui adalah maksud dari memfasilitasi metode penyebaran bahan kampanye. Oleh karena pada

Pasal 23 ayat 1 tersebut mencantumkan bahwa, “memfasilitasi metode penyebaran bahan kampanye”. Permasalahan yang lain pada PKPU Nomor 4 Tahun 2017 adalah kampanye dimulai 3 (tiga) hari setelah pasangan calon ditetapkan, sedangkan pada pasal 24 *design* Alat Peraga Kampanye (APK) paling lambat diserahkan 5 (lima) hari setelah penetapan nnomor urut, hal tersebut mengakibatkan KPU kesulitan dalam proses pengadaan APK. Kemudian, PKPU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Permasalahannya adalah audit dana kampanye dalam peraturan ini.

Di samping itu, pada materi muatan PKPU tidak jarang ditemukan adanya permasalahan dalam aspek tertentu yang tidak selaras dengan pelaksanaan praktik lapangan. Sebagaimana sengketa yang diajukan kepada PKPU dilatarbelakangi atas kurangnya pengaturan pemilu yang spesifik.[12] Persoalan mengenai PKPU yang menjadi polemik di masyarakat meliputi persoalan waktu tahapan pilkada, penetapan daftar pemilih, penetapan calon, pengaturan kampanye, hingga pengumuman hasil perhitungan suara. Urgensi permasalahan indikator kedudukan dan materi ruang lingkup PKPU tersebut memiliki dampak terhadap pelaksanaan dan pra pelaksanannya. Pra pelaksanaan tahapan-tahapan pembentukan PKPU dengan adanya putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), hanya menghapus frasa soal rapat konsultasi dalam penyusunan PKPU merupakan peluang baru sebagai

[12] Di akses melalui http://nasional.kompas.com/read/2015/10/06/14593261/KPU.Akui.Sengketa. Pilkada.Sering.Disebabkan.Aturan.yang.Kurang.Spesifik, pada 8 Septembebr 2018 Pukul 09.53 WIB

upaya menghindari adanya intervensi pihak lain. Akan tetapi, rapat konsultasi memiliki terminologi berbeda terhadap rapat dengar pendapat (RDP) sehingga keberadaannya tetap mengikat.

Kelemahan tahapan sebelum pembentukan PKPU juga terjadi akibat adanya Draft UU yang belum terselesaikan oleh DPR atau dikembalikan oleh pemerintah ke DPR atas dasar tertentu. Sehingga, menjadi hambatan bagi KPU untuk menyusun PKPU yang seharusnya berpedoman terhadap undang- undang terkait. Hal ini secara tidak langsung berdampak pada pembentukan PKPU. Misalnya, peristiwa dikembalikannya draf UU Pemilu oleh pemerintah ke DPR, tahapan pelaksaan pemilu akan memakan waktu tambahan agar UU Pemilu diundangkan. Hal tersebut membuat hambatan bagi KPU untuk menyusun PKPU.[13]

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, timbul adanya akibat atas bentuk ketidaksesuaian antara kedudukan dan materi muatan yang diatur PKPU. Perlu kiranya sinkronisasi kedudukan dan materi muatan PKPU dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan memperhatikan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang menyatakan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan, harus mencerminkan kesimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, bangsa dan Negara. Sebagai wujud konteks Negara Indonesia yang mengakomodir pembentukan komisi negara independen dengan kedudukan dan fungsi yang sederajat dengan

[13] Di akses melalui https://nasional.kompas.com/read/2017/08/06/20390981/revisi-uu-pemilu-dinilai-hambat-tahapan-pemilu pada 13 September 2018 Pukul 17: 44 WIB

lembaga negara lainnya, serta implikasi dari lembaga independen yang bersifat *self regulated bodies.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan materi muatan PKPU dalam sistem peraturan perundang- undangan ?
2. Bagaimana konsep kedudukan dan materi muatan PKPU dalam sistem peraturan perundang- undangan di Indonesia ke depan ?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah tersebut dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan dan materi muatan Peraturan Komisi Pemilhan Umum dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui konsep kedudukan dan materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia kedepannya.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas Penelitian merupakan uraian yang dibutuhkan guna membuktikan keaslian dari penelitian tentang **"**Kedudukan dan Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indoensia." Berikut ini peneliti akan menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dan mempunyai kesamaan objek atau subjek

penelitian serta memberikan deskripsi perbedaan dengan penelitian ini untuk membuktikan orisinalitas penelitian.

Pertama,[14] penelitian yang dilakukan oleh Nelson dengan skripsi berjudul Analisis Kedudukan KPK sebagai Lembaga Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, membahas terkait KPK dengan kaitannya sebagai komisi independen bukan merupakan KPU selaku Komisi Pemilihan Umum.

Kedua,[15] penelitian oleh Faizal dengan judul skripsi Peranan KPU Kabupaten Klaten dalam Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Klaten TAhun 2010 yang memiliki rumusan masalah; 1) bagaimana peran KPU Kabupaten Klaten dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Klaten Tahun 2010? 2) Mengapa angka golongan putih cukup tinggi dalam penyelenggaraan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Klaten Tahun 2010?

Ketiga,[16] buku yang ditulis oleh Lukman Hakim dengan judul Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia cenderung membahas terkait kedudukan Komisi bukan aturan yang dikeluarkan oleh komisi independent sebagaimana yang dijadikan pembahasan dalam penelitian tugas akhir ini.

---

[14] Nelson, *Analisis Kedudukan KPK sebagai Lembaga Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Skripsi FH UII Tahun 2012

[15] Faizal Chandra Kusuma, *Peranan KPU Kabupaten Klaten dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Klaten Tahun 2010,* Skripsi FH UII Tahun 2012

[16] Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum KOmisi Negara di Indonesia,* Malang: Setara Press, 2010

E. Definisi Operasional

1. Pengertian Kedudukan

Kedudukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti tempat kediaman; tempat pegawai (pengurus, perkumpulan, dsb) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya; letak atau tempat suatu benda; keadaan yang sebenarnya, status sebagai bentuk keadaan atau tingkatan.[17] Dalam penelitian ini makna kedudukan digunakan untuk mengungkap kedudukan, tingkatan, letak PKPU dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

2. Pengertian Materi muatan peraturan perundang-undangan

Menurut Maria Farida menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang- undangan.[18]

3. Pengertian Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Peraturan KPU itu sendiri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yakni 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

[17] Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 278

[18] Maria F, Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2013, hlm. 234

dalam Peraturan Perundang-undangan.[19] Dalam hal ini PKPU sebagaimana Pasal 75 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Perundang- Undangan

Dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti material dengan undang-undang dalam arti formal. Undang- undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat dimana berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum kemudian dinamakan peraturan perundang-undangan.[20] Sedangkan undang- undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.

Sistem ketatanegaraan modern dijalankan oleh kekuasaan yang terbagi atas eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Organ negara legislatif pada faktanya merupakan sumber legitimasi untuk menetapkan norma hukum yang berbentuk peraturan (*regeling)*. Norma hukum yang bersifat dasar biasanya dituangkan dalam undang-undang dasar atau hukum tertinggi. Akan tetapi, materi yang diatur dalam undang-undang itu hanya terbatas kepada soal-soal umum, diperlukan pula bentuk-

[19] https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt552a59833c9f1/perbedaan-peraturan-dan-keputusan-kpu di akses pada 25 September 2018 Pukul 22:10 WIB

[20] Bagir Manan, *Dasar- Dasar Perundang- Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Indonesia, Hil-Co, hlm. 3

bentuk peraturan yang lebih rendah *(subordinat legislation)* sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan.[21]

Beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain DPR dan Presiden sebagimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1), dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:[22]

1. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja mengikat organisasi di antaranya peraturan tata tertib lembaga, peraturan mengenai susunan organisasi dan yang sejenis.
2. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terikat bila hendak melakukan perbuatan hukum terentu berkaitan dengan lembaga tersebut, diantarnya Peraturan Mahkamah Koknstitusi dan Peraturan Mahkamah Agung, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
3. Peraturan lembaga yang mepunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang mata uang.

Ada yang berpandangan bahwa letak kedudukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berada di bawah undang-undang, tetapi tidak dapat dikatakan sejajar dengan Peraturan Pemerintah dan atau peraturan lainnya dibawah undang-undang.[23]

[21] Jimly Ash Shidqie, *Perihal Undang- Undang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 213

[22] Susi Dwi Harijanti (editor utama), *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD, Bandung, 2011, hlm. 157- 158

[23]Ibibd., hlm. 157.

Merujuk pada ketentuan Pasal 22 E ayat (5) dan (6) UUD NRI 1945 menyebutkan

> "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*."

Perihal kedudukan KPU tersebut UUD 1945 membedakan antara hal-hal yang "diatur dengan undang-undang" dan hal yang "diatur dalam undang- undang". Namun UUD 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan tidak memberikan ketentuan mengenai perbedaan penggunaan istilah tersebut.[24]

2. Lembaga Negara

Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah, menurut Jimly Asshidqie secara sederhana, istilah lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat maka tergolong sebagai lembaga negara. Lembaga negara tersebut dapat berada di ranah legislatif, eksekutif atau campuran.[25] Dalam menjalankan fungsinya organ lembaga negara tersebut mengalami bentuk perluasan yang menyesuaikan kompleksitas permasalahan suatu negara. Lembaga- lembaga tersebut status satu dan lainnya sederajat, saling melakukan kontrol, pengendalian berdasarkan mekanisme *check*

[24] Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* Malang: Setara Press, 2015, hlm. 23

[25] Jimly Asshidqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 31

and balances.[26] Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Pembentukan kelembagaan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian pula pembentukan negara tidak lain adalah untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.[27] Sejalan dengan hal tersebut Satjipto Rahadjo menyatakan bahwa :[28]

> Untuk merealisasikan negara hukum yang bernurani, maka negara perlu memiliki kedirian sebagai satu organ yang mampu berpikir, merencanakan dan sekaligus bertindak sesuai dengan pilihan nuraninya. Hal tersebut berarti semua komponen dari engara berdiri di atas landasan atau platform yang sama yaitu kepedulian untuk membahagiakan rakyat."

Berdasarkan perspektif sejarah ketatanegaraan Indonesia, istilah lembaga negara dalam penyebutannya dikenal beragam bentuk penyebutan antara lain "lembaga negara", "badan", "organ", "alat-alat kelengkapan", "alat perlengkapan negara". Perbedaan penyebutan tersebut tidak mengurasi esensi adanya organisasi yang menyelenggarakan negara dan pemerintahan. Meskipun demikian, terdapat perbedaan pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara negara dan penyelenggaraan pemerintahan.

---

[26] Dian Aries Mujiburrohman, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Yogyakarta: STPN Press, 2017,hlm. 87

[27] Lukman Hakim, *Keududukan Hukum Komisi Negara di Indonesia,* Malang: Setara Press, 2009, hlm. 26

[28] Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* Yogyakarta: Genta Pubulishing, hlm. 73

Setelah melakukan penelusuran atas analissi dan pertimbangan MK dalam beberapa keputusannya, penafsiran istilah lembaga negara sebagai berikut:[29]

- "Lembaga Negara" (huruf capital pada L dan N) harus dibedakan dengan "lembaga negara" (huruf kecil pada l dan n) karena kedua penyebutan tersebut memiliki status dan konsekuensi yang berbeda.
- Penyebutan "lembaga negara" (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga- lembaga yang dibiayai negara, yakni APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga independen dan bebas dari kekuasaan manapun.
- Komisi Negara Independen bertujuan untuk menjalankan prinsip *check and balances* untuk kepentingan publik.
- Suatu "lembaga negara" tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif dan yudisia; berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum.

Merujuk pada bentuk struktural lembaga sebagaimana tersebut sebelumnya, salah satu kecenderungan potret ketatanegaraan Indonesia pada masa reformasi dan setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya komisi negara independen, maupun lembaga non-struktural lainnya, serta komisi eksekutif. Komisi negara hadir sebagai hasil inisiatif otonom dari negara dalam kerangka memberikan perlindungan dan kepastian terhadap publik atas problematika permasalahan yang terjadi.[30] Berdasarkan pendekatan bahwa UUD 1945 telah menganut sistem distribusi kewenangan lemabga negara secara funsgional, Harjono menjelaskan bahwa UUD 1945 menetapkan fungsi tertentu yang di perlukan untuk menyelenggarakan ketaanegaraan. Fungsi tersebut adalah *pertama*, penetapan dan pengubahan Undang-Undang Dasar, pembuat undang- undang, pelaksanaan

[29] Sirajuddin Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia,* Malang : Setara Press, 2015, hlm. 178

[30] Cornelius Lay, *State Auxilliary Agencies, a*rtikel dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12- tahun III, April- Juni, 2006, hlm. 5-21

pemerintahan, pelaksana peradilan dan fungsi lain untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah agar tercipta *good corporate governance* dalam mempertahankan negara demokrasi.[31]

Penjelasan secara eksplisit mengenai keberadaan kelembagaan Indonesia belum terang adanya. Pengertian lembaga negara di Indonesia masih dikontekstualisasikan secara umum, sebab ketiadaan keseragaman peristilahan. Dilihat dari pendekatan konstitusi maupun berbagai jenis aturan lainnya masih memperlihatkan perbedaan dalam memaknai istilah lembaga negara.[32] Setelah perubahan UUD 1945, bermunculan berabagai macam bentuk kelembagaan negara dengan fungsi dan karakteristiknya masing- masing. Akan tetapi, perihal penggolongan sebagai lembaga negara independen berbasis teoritis sulit untuk dilakukan. Hampir keseluruhan lembaga yang ada di Indonesia saat ini, tidak bisa dianggap sebagai lembaga independen sebab adanya unsur-unsur yang tidak terpenuhi. Misalnya, model pergantian pimpinan yang bercirikan *straggered terms*.[33]

Sulitnya mengetahui lembaga mana yang tergolong independen tersebut dapat merujuk pendapat Umit Sonmez, yang menyatakan, dalam hal menentukan lembaga negara mana yang independen maka tentunya bisa dengan menyerahkan

---

[31] Harjono, "*Lembaga Negara Dalam UUD 1945*", dalam Jurnal Konstituusi Volume 4 Nomomr 2 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Juni, 2007, hlm. 14

[32] Moh. Fajrul Falaakh, *Komisi Negara Independen dan Redistribusi Kekuasaan, Kata pengantar dalam* Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam sistem Ketatanegaraan), Yogyakarta: Genta Press, 2012, hlm. 5*

[33] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen:* Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 58

kepada masing-masing negara tersebut. Dalam hal negara memiliki soal doktrin hukum dan definisi sendiri perihal lembaga negara independen.[34] Salah satu pendekatan untuk melihat penggolongan lembaga negara independen dapat dilakukan melalui berbagai aspek berikut:

1. Berdasarkan Dasar Peratura Perundang- Undangan pembentukannya dimana pembentukan lembaga tersebut lahir dari adanya peraturan perundang-undangan maupun hanya menggunakan *beleid* pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah atau bahkan Peraturan Presiden.
2. Dasar hukumnya bebas dari penguasaan salah satu cabang. Artinya, lembaga negara independen lahir dari undang- undang, sedangkan lembaga negara yang terbentuk dari peraturan pemerintah *beleid* merupakan bagian lembaga eksekutif (*executive branch agencies)*.
3. Pembagian berdasarkan lembaga negara utama dan penunjang, yakni melihat lembaga negara independen berdasarkan konstitusi artinya ia adalah lembaga negara utama, tanpanya penyelenggaraan negara tidak dapat berjalan. Sedangkan, sifat menunjang (*auxilliary bodies*), artinya melayani atau menunjang lembaga negara utama.
4. Berdasarkan aturan kelahirannya, maka ada lembaga negara konstitusi karena tercantum langsung di dalam konstitusi. Misalnya, DPR, DPD, dan KY. Sedangkan, ada juga lembaga negara yang peraturan pembentukannya undang-undang semisal KPK dan KPI. Tetapi ada juga melalui aturan selain undang-undang misal keputusan (*beshicking*) yakni Komisi Hukum Nasional.

Prinsip independesi dalam kelembagaan negara independen harus dilihat dari aspek partisipasi masyarakat sipil didalamnya. Prinsip indepedensi yang diterjemahkan sebagai bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun telah menunjukkan urgensi adanya keterlibatan publik didalamnya. Karakteristik yang harus dimiliki oleh negara independen adalah sebagai berikut: (1) Independensi Institusional atau struktural; (2) independensi fungsional tercermin dengan proses

[34] Umit Sonmez, *Independent Regulatory Agencies: The World Experience Case and The turkish Case*, Thesis oon The Graduate Scholl of Social Sciences of Midle East Technical University, 2004, hlm. 5

pengambilan keputusan yang oleh lembaga tersebut lakukan secara mandiri; dan (3) independensi administratif.[35]

3. Komisi Negara

Merujuk pada beberapa komisi negara independen meruapakan organ konstitusi (*constitutional organ),* yang berarti eksistensi dan keberadaannya diatur dalam konstitusi. Keberadaan penyelenggaraan komisi negara di berbagai negara maju dan berkembang terdiri atas berbagai bentuk komisi dengan fokus penyelesaian permasalahan berbeda-beda. begitu halnya Pasal 181 ayat (1) *Constitution of Republic of South Africa* 1996, mengatur keberadaan lembaga penunjang demokrasi antara lain, Komisi Hak Asasi Manusia (*Human Rights Comission*), Komisi untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak- hak budaya, Komunitas Agama dan Bahasa (*Comission for Promotion and Protection of The rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*), dan Komisi Pemilihan Umum (*electoral comission*).[36] Namun, bukan berarti keberadaan komisi harus diatur didalam Konstitusi. misalnya ada lebih dari seratus komisi negara independen di Amerika Serikat yang terbentuk melalui undang-undang yang diserahkan oleh kongres. Lembaga tersebut disebut sebagai *independent agencies*, sebab tidak termasuk bagian pemerintahan utama. Akan tetapi, memiliki tanggung jawab dalam memelihara kepentingan umum dan menjaga agar proses

[35] Jimlu Asshiddiqie, *Pokok- pokok Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 879-880

[36] Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm., 266

pemerintahan, serta perkonomian dapat berjalan dengan lancar.[37] Pada konteks Negara Indonesia mengacu pada asas negara hukum setiap aktivitas negara harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, termasuk didalamnya pembentukan komisi negara independen yang memiliki kedudukan dan fungsi sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan[38] dasar pembentukan komisi negara independen menjadi tolak ukur kriteria untuk menentukan hierarki kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Secara konseptual maupun normatif dapat digolongkan dalam tiga kategori sebagai berikut:[39]

1) Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*Constitutional Organ*)
2) Komisi neagara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*Legislatively Entrusted Power*), yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang memiliki *contitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi guna kepentingan mewujudkan demokrasi).
3) Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang- undangan lain di bawah undang- undang (*presidential policy*).

Selanjutnya, dapat dipahami bahwa komisi negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk dengan UU merupakan organ undang-undang sementara, sedangkan yang dibentuk dengan Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkat jabatannya. Demikian pula

[37] Jimly Asshidqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 11- 12

[38] Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

[39] Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Seabgai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, 2012, hlm. 92

jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda), tentu lebih rendah lagi tingkatannya.[40]

G. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan sumber hukum yang memikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu UndangUndang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan anggota DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil pikiran

[40] Jimly Asshidqie, Perkembangan dan Koknsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 43

para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu berupa buku-buku, makalah-makalah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan masalah.

c. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

Metode pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan melalui studi dokumen dan studi pustaka. Studi dokumen dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan, studi pustaka mengkaji referensi jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan kedudukan dan materi PKPU dalam sistem peraturan perundang-undangnan Indonesia.

Metode pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan filosofis, perundang-undangan, dan konseptual. Pendekatan filosofis digunakan untuk menggali nilai-nilai filosofis yang ada. Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui kajian peraturan perundang-undangan dan risalah perubahan UUD 1945 untuk menemukan politik hukum pengaturan materi dan kedudukan PKPU dalam peraturan perundangundangan. Pendekatan konseptual dilakukan untuk menguatkan pemahaman agar penelitian ini tidak hanya menganalisis permasalahan, namun juga memberikan solusi berupa rekomendasi atau saran kongkrit atas permasalahan yang ada. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka yang dianalisis secara deskriptif kualitatif Analisis ini dilakukan dengan mengolah bahan- bahan hukum yang telah dikumpulkan secara sistematis

untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah sekaligus memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada.

H. Kerangka Skripsi

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan ini, penelitian ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut ; (1) BAB I, Pendahuluan merupakan bab yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan. (2) BAB II , Tinjauan Umum merupakan bab yang didalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori tentang negara hukum, peraturan perundang- undangan, komisi negara dan pemerintahan dalam islam. (3) BAB III, Analitis dan Pembahasan, merupakan bab dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang menjawab rumusan masalah berupa bagaimana bentuk kedudukan, materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem peraturan perundang- undangan di Indonesia dan bagaimana konsep kedudukan serta materi muatan PKPU dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia kedepannya. (4) BAB IV, Penutup yakni berisikan kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah serta saran yang dilakukan dengan kompeherensif dan dilengkapi rekomendasi hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, PERATURAN, PERUNDANG-UNDANGAN, KOMISI NEGARA, DAN PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

A. Negara Hukum

Menurut Hans Kelsen kreasi tata hukum nasional (lawan dari tertib hukum internasional). Negara adalah personifikasi hukum. Dari sudut pandang hukum problematika sebuah negara merupakan persoalan hukum tata nasional atau domestik. Oleh karena itu, G.W. Paton memasukkan Hans Kelsen pada tipe teori hubungan negara dan hukum yang ketiga, dimana hukum dan negara sesungguhnya sama atau identik. Hanya saja, dilihat dengan cara yang berlainan; *law and the state are really the same. The state is the only legal order look at another point of view,*.[41] Sejalan dengan ungkapan *"the state is both the child and the parent of law"* yang menyatakan eratnya hubungan antara negara dan hukum layaknya "orang tua". Dengan demikian, hubungan antar keduanya tidak dapat dipisahkan, negara menciptakan hukum tetapi kekuasaan pemerintah juga dibatasi oleh hukum, dengan memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, seperti kebebasan berpikir, berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan bertempat tinggal dan jaminan akan kepastian hukum.

Untuk memahami konsep negara hukum, seyogianya pertama kali dikenalkan oleh Plato bahwa negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum

[41] I Dewe Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan*, Malang: Setara, 2017, hlm. 195

dan keadilan bagi warganya. Dalam artian, bahwa segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan atas hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian diharapkan akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.[42] Dalam konsep negara hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Oleh karena itu, jargon yang biasa digunakan adalah '*the rule of law, not of man.*[43] Merujuk pendapat Wirjono Projadikoro "Negara Hukum" adalah suatu negara yang dalam wilayahnya:[44]

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku, dan
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakat harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku.

Selanjutnya, yang perlu diperhatikan adalah ciri-ciri atau unsur unsur yang dimiliki suatu negara sehingga dapat disebut sebagai negara Hukum, yakni :[45]

a) terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

[42] Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum,* Padang: Angkasa Raya Padang,n 1992, hlm. 20

[43] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses dari www.jimly.com 19 Agustus 2015, hal. 1

[44] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 170

[45] Ibid., ..

b) asas legalitas dimana setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu, yang harus di taati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.

c) pemisahan kekuasaan sebagai upaya melindungi hak-hak asasi yaitu adanya badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu ama lain tidak berada dalam satu tangan.

Orientasi kepada negara hukum seperti di atas tentu tidak semata-mata bergantung pada lembaga-lembaga yang akan menopangnya, tetapi juga bergantung pada keyakinan yang diterima secara luas. Bahwa proses hukum itu merupakan suatu cara penyelesaian keyakinan kuat, sebagaimana hukum adalah di atas segala-galanya.[46] Negara hukum modern sekarang ini, dijalankan dengan keleluasaan bertindak berdasarkan kepentingan umum, tentunya dengan tetap memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku.[47] Meliputi,[48] (1) asas monopoli paksa; (2) asas persetujuan rakyat; (3) asas persekutuan hukum. Asas monopoli paksa berarti bahwa monopoli penggunaan kekuasaan negara hanya berada di tangan pejabat penguasa negara yang berwenang dan berwajib untuk itu. Sedangkan, asas persetujuan rakyat berarti bahwa warga masyarakat hanya wajib tunduk dan dipaksa tunduk kepada peraturan yang diciptakan secara sah dengan persetujuan langsung (undang-undang formal) atau tidak langsung (legislasi, delegatif) dari DPR. Di samping itu, asas persekutuan hukum berarti rakyat dan penguasa negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum. Sehingga, para pejabat penguasa negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi berserta

[46] Daniel Leb, *Hukum dan Politik di Indonesia Keseinambungan dan Perubahan,* Jakarta: Social Agency Baru, 1990, hlm. 514

[47] Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum,* Bandung: Alumni, 1983, hlm. 11e

[48] Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 22

menggunakan kekuasaan negara mereka untuk tunduk kepada hukum yang sama dengan rakyat.

Indonesia merupakan salah satu negara yang lahir di zaman modern menyatakan diri sebagai negara hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pembukaan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945.

a. Pembukaan UUD 1945 dalam alinea pertama "peri keadilan", dalam alinea kedua istilah "adil" berindikasi pada tujuan hukum untuk mencapai keadilan. Di sisi lain alinea ke empat menegaskan " ... Maka di susunlah kemerdekaan kebangsan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia". Hal ini, mengindikasikan paham konstitualisme atau sistem konstitutional yang berprinsip khusus terhadap negara hukum sendiri.
b. Batang Tubuh Undnag-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4)", dan aturan pasal lainnya.
c. Penjelasan UUD 1945 merupakan penjelasan autentik dengan nilai yuridisnya menyebutkan : "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*). Ketentuan terakhir ini memperjelas apa yang secara tersirat dan tersurat telah dinyatakan dalam Batang Tubuh UUD UUD 1945."[49]

Akan tetapi, orientasi negara hukum Indonesia sebagai negara hukum tersebut merupakan suatu tujuan yang masih belum tercapai, sekalipun prinsip negara sebagai negara hukum tidak pernah berubah meskipun UUD 1945 pernah tidak diberlakukan karena UUD RIS dan UUDS 1950.

Konsep hukum Indonesia merupakan perpaduan antara konsep *rechstaat* dan *rule of law. Rechtstaat* Indonesia menurut Bung Hatta adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, atau yang lebih dikenal dengan istilah paham

[49] Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara dalam Pergumulan Filsafat, Sejarah dan Negara Hukum,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017, hlm. 113

negara kesejahteraan (*verzorgingststaat, welfare staat*). Hal tersebut terlihat pada bentuk perlindungan terhadap hak asasi, pembagian kekuasaan, serta kekuasaan kehakiman yang merdeka. Penerapan hukum di Indonesia didasarkan pada sila-sila Pancasila yang terbentuk menjadi suatu rangkaian sistem dimana teratur satu sama lain.[50] Menurut Philiphus M. Hadjon, bahwa unsur-unsur tersebut merupakan elemen Negara Hukum Pancasila yang dalam pelaksanaannya memperhatikan hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas asas keturunan, hubungan fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa melalui musyawarah sedangkan peradilan adalah cara terakhir, menyeimbangkan antara hak dan kewajiban.[51] Selain itu, dalam penerapan suatu hukum perlu disesuaikan terhadap tuntutan dan realitas politik Indonesia.[52]

Terdapat empat syarat negara hukum secara formal yang menurut Ismail Sunny menjadi konsep dasar negara hukum Indonesia, yaitu: (1) hak asasi manusia; (2) pemisahan kekuasaan; (3) pemerintahan berdasarkan undang-ndang; dan (4) Peradilan Administrasi.[53] Dalam sistem hukum menurut UUD 1945, dianut prinsip-prinsip hukum sebagai berikut: *Pertama,* bahwa pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum Indonesia, tetapi ada norma-norma lain meliputi kesusilaan, dan etik. *Kedua,* kelembagaan negara baik secara

[50] Musthafa Kamal Pasha et.all, *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*, Yogyakarta, Citra Karsa, Mandiri, 2003, hlm. 146

[51]Philiphus M. Hudjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PTBina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 85

[52] Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, 2014, Yogyakarta, hlm. 81

[53] Padmo Wahyono, *Indoensia Negara Berdasarkan Atas Hukum,* Jakarta: Ghaliela Indonesia, 1993, hlm. 67

langsung maupun tidak langsung detapkan dengan Undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. *Ketiga*, bahwa sifat, bentuk maupun kewenangan yang pokok, telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945, walaupun tidak berdasarkan "*trias politica"* namun kedudukan, fungsi dan kewenangan, lembaga-lembaga negara telah dirumuskan secara tegas dalam konstitusi. *Keempat*, ketertiban hukum, peringkat tertinggi kekuasan ada pada rakyat yang di dasarkan pada Pancasila sebagai dasar hukum dan sumber hukum, dimana tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan panacasila. *Kelima*, negara yang berdasarkan atas hukum, yaitu adanya suatu peradilan bebas.[54]

Bahwa sesungguhnya UUD NRI 1945 menyebutkan negara adalah jabaran dari filsafat negara Pancasila sebagai ideologi nasional (*Weltanschauung*); asas kerohanian negara dan jati diri bangsa, olehnya menjadi asas normatif-filosofis-ideologis-konstitusional bangsa; menjiwai dan melandasi cita budaya dan moral politik nasional, terjabarkan secara konstitusional sebagai berikut:[55]

1. Negara berkedaulatan rakyat (negara demokrasi: Sila IV = sistem *zfdemokrasi)*
2. Negara kesatuan, negara bangsa *(nation state*, wawasan nasional dan wawasan nusantara: sila III), ditegakkan sebagai NKRI.
3. Negara berdasarkan atas hukum *(rechtsstaat):* asas supremasi hukum demi keadilan dan keadilan sosial: oleh semua untuk semua (sila I-II-IV-V); sebagai sistem negara hukum Pancasila.
4. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab (sila I-II) sebagai asas moral kebangsaan kenegaraan RI; ditegakkan sebagai budaya dan moral manusia warga negara dan politik kenegaraan RI.

[54] Philipus M. Hudjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi tentang Pinsip-prinsipnya, Penangannya oleh Peradilan Dalam Lingkup Peradilan Umum dan Pmebentukan Peradilan Administrasi Negara* (disertasi), Surabaya: Universitas Airlangga, 1985, hlm. 91-108

[55] Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum,* Setara Press, Malang, 2016, hlm. 75

5. Negara berdasarkan asas kekeluargaan (paham persatuan: negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan seluruh rakyat Indonesia. Negara mengatasi paham golongan dan paham perseorangan: sila III-IV-V); ditegakkan dalam sistem ekonomi Pancasila.

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan diketahui bahwa UUD 1945 naskah asli maupun UUD NRI 1945 (pasca perubahan) menganut tiga konsepsi kedaulatan yaitu Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaulatan Hukum. Oleh karena itu, perlu dirumuskan hubungan ketiganya dalam poduk aturan hukum yang berlaku. Paradigma kedaulatan ini dapat dijelaskan dalam konteks pembentuk norma hukum, mencerminkan korelasi kedaulatan hukum dengan instrumen prinsip-prinsip negara hukum harus dibentuk berdasarkan kehendak rakyat, yang dalam perumusannya oleh wakil rakyat menjiwai prinsip kedaulatan Tuhan. Sehingga, hukum yang baik harus berlandaskan prinsip Negara Hukum Demokrasi yang Berketuhanan YME.[56] Dengan demikian, negara hukum yang dikembangakn bukan *absolute rechtsstaaat*, melainkan *demcorartische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis.[57] Sebab, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Oleh karenanya, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.[58] Sehingga, pelaksanaan jaminan

[56] Anwar, *Konsepsi Kedaulatan dalam Membangun Negara Hukum yang Demokratis dan Berketuhanan,* Malang: Setara Press, hlm. 251

[57] Jimly Asshidqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitutsi Press, 2005, hlm. 152-162

[58] Frans Magniz Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997, hlm. 58

hukum Indonesia, menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan agar setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Sebagai bentuk konsekuensi teori negara hukum yang menghendaki keseimbangan (*balances*) dalam penegakan hukum, yakni bagaimana agar hak-hak individu tetap terjamin, namun tetap berada pada koridor hukum yang telah ditentukan.

Uraian di atas mencerminkan eksistensi kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, sebagai unsur material di samping masalah kesejahteraan rakyat.[59] Sebuah negara dikatakan sebagai negara hukum demokratis, apabila mengakomodir prinsip- prinsip hukum dan demokrasi, sebagaimana berikut:[60]

a. Prinsip- prinsip negara hukum:

    1. Asas legaltias, pembatasan kebebasan warga negara oleh pemerintah harus berdasar dalam undang-undang yang merupakan ketentuan umum.
    2. Perlindungan hak-hak asasi.
    3. Keterikatan pemerintah terhadap hukum.
    4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.
    5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka, artinya superioritas hukum tidak dapat ditunjukan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan oleh organ-organ pemerintahan.

b. Prinsip-prinsip demokrasi:

    1. Perwakilan Politik, kekuasaan politik yang diwakilan oleh badan perwakilan dimana diisi melalui pemilihan umum.

[59] Ni'Matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review,* Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 18

[60] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* Yogyakarta: UII Press, 2002, hlm. 10

2. Pertanggungjawaban Politik, dimana organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu lembaga perwakilan.
3. Pemencaran kewenangan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol secara berkelanjutan.
5. Rakyat diberi hak untuk mengajukan keberatan.

Demokrasi sebagai ide tentang pemerintahan yang ideal memang selamanya tidak akan terwujud dalam realitas. Demokrasi mengandung unsur utopia. Rakyat pun tidak mungkin memerintah dirinya sendiri. Olehnya, berbagai bentuk kelembagaan negara diwujudkan dalam struktur kenegaraan modern, oleh ketentuan hukum yang tegas dan perlu ditaati yang di akomodir dalam Peraturan Perundang-Undangan.[61] Terlebih Indonesia menganut sistem *demcorartische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis, tentunya hal ini bertolak belakang dengan prinsip negara hukum lain. Misalnya, *Commmon Law,* dimana ilmu perundang-undangan tidak terlalu dikembangkan sebagai sumber utama dalam pembentukan hukum. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tidak ditempatkan sebagai instrumen penting bagi perwujudan kebijaksanaan negara dalam melaksanakan pengaturan tata kehidupan bermasyarakat.[62] Akan tetapi, merujuk pada praktik pelaksanaan negara yang menjalankan konsep *rule of law*, operasionalisasi prinsip-prinsip negara hukum sudah lama dipraktikkan di negara-negara maju. Amerika Serikat sebagai kampiumnya demokrasi dengan kuatnya *respect* masyarakat terhadap warga negaranya diwujudkan dalam bentuk perlindungan harkat dan martabat manusia. Hal ini telah terlihat antara perpaduan

[61] Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian,* Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hlm. 90

[62] Maria F.Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Cet. 11,* Kanisius, Yogyakarta: 1998, hlm. 15-16

prinsip negara hukum dan demokrasi melalui pidato Thomas Jefferson dalam pelantikannya untuk masa jabatan kedua pada tanggal 4 Maret 18011, yang antara lain sebagai berikut:[63]

> ..... Apa yang saya anggap penting perihal pemerintahan yang baik..... Pertama adalah keadilan yang sama dan tepat untuk semua orang dalam semua hal, agama maupun politik. Berikutnya adalah hubungan persahabatan yang damai, komersil, dan jujur dengan semua bangsa tanpa mengikatkan diri dalam persekutuan dengan pihak manapun..... Prinsip berikutnya adalah pemerintahan ini sepenuhnya berlandaskan konstitusi yang akan melindungi perdamaian dan keamanan warganya di dalam dan di luar negeri. Pemerintahan ini juga harus melindungi hak warga negaranya, yang dulu harus kita tebus dengan pedang revolusi ..... Prinsip supremasi sipil harus diberilakukan terhadap militer. Pemerintahan karena mengurus perekonomian yang menyangkut kepentingan orang banyak, dan buruh harus dilindungi..... kebebasan beragama, kebebasan pers, dan kebebasan individu akan dilindungi oleh pengadilan, dimana keputusannya akan ditentukan oleh juri yang tidak memihak.

Oleh sebab itu, berlatar belakang uraian di atas pelaksanaan konsep negara hukum tidak dapat dilepaskan dari paham kerakyatan. Hal ini memberikan konsekuensi aturan hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah, sebagaimana hukum dalam penerapnnya meliputi kebijakan umum atau semacamnya, hendaknya dibuat atas dasar kekuasaan atas kedaulatan rakyat.

B. Peraturan Perundang-undangan

Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa reori Peraturan Perundang-undangan (PUU) hanya berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, PUU dan lain-lain. Adapun ilmu perundang

[63] Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (*Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm. 181

undangan dalam arti sempit berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif, sehingga disebut *Gesetzgebungsslehre* dengan bagiannya adalah proses, metode, dan teknik Perundang undangan.

Penafsiran peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui penafsiran gramatikal, historikal, sistematikal, teologikal, dan penafsiran ekstensif serta restriktif. Merujuk pada aspek penafsiran sistematikal bahwa seharusnya menafsirkan pasal-pasal aturan perundangan sebagai suatu keseluruhan. Di samping itu, penafsiran ekstensif dan restriktif. Ekstensif dimaksudkan untuk menafsirkan dengan memperluas arti suatu istilah, sedangkan restriktif adalah mempersempit suatu istilah.[64] PUU adalah rangkaian peraturan tertulis yang memuat norma hukum dimana bersifat mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam PUU.[65] Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan, PUU adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang bersifat yang bersifat mengikat secara umum. Ketentuan tersebut seyogianya meliputi aturan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.[66] Di samping itu, pengertian PUU dari esensi materiil menurut Bagir Manan adalah sebagai berikut:[67]

a. PUU berbentuk keputusan tertulis, sehingga menjadi bagian kaidah hukum tertulis (*gechrevenrecht, written law*).

---

[64] Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia,* Jakarta: Raja Grafindo Persada,1996, hlm. 210

[65] Lihat Pasal 1 Ayat (2) Pada BAB 1 Ketentuan Umum UU NO. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan

[66] Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia,* Yogyakarta : UII Press, 2010, hlm. 10

[67] Mahenra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif,* Yogyakarta: Kreasi Total media, 2007, hlm. 5

b. PUU dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang memiliki wewenang membuat "peraturan" dimana berlaku dan mengikat umum (*algemeen*).
c. PUU bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan mengikat semua orang, Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa PUU tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Selanjutnya, P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederlan*d mengartikan PUU (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. PUU adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan Perundang undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.

Perundang-undangan adalah pengetahuan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan undang-undang. Perundang-undangan merupakan rangkaian proses atau tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan peraturan yang bersangkutan. Olehnya, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi ruang lingkup proses perundang-undangan adalah sebagai berikut:[68]

1. Siapa pembentuk undang-undang dan peraturan itu;
2. Untuk siapa dan dimana keberlakuan undang-undang peraturan itu;
3. Dimana diumumkan undang-undang peraturan itu;

Di sisi lain, perundang-undangan sering diartikan sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara. Dalam *Juridisch woordenboek, wetgeving* diartikan sebagai: *pertama*, proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat

[68] M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung, 1983, hlm. 13

maupun di tingkat daerah; *kedua*, segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Definisi ini juga diperkuat oleh Soehino yang menyatakan bahwa Perundang-undangan memiliki makna sebagai berikut *pertama*, proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang undangan; *kedua*, keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.[69]

Di lain proses pembuatan perundang-undangan terhadap hal penting mengenai hierarki kedudukan suatu PUU yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh PUU yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena itu, setiap lembaga negara sesuai dengan kewenangannya membentuk undang-undang, sudah seharusnya memperhatikan maksud dan tujuan pembentukan PUU dengan memperhatikan UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila.[70] Sebagaimana merujuk teori hierarki Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang.[71] Sehingga, pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

---

[69] Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981, hlm. 1

[70] Alwi wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2013, hlm. 310

[71] Asshidiqie, Jimly, dan Safa'at M. Ali, *Theory Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 110

Berdasar pada penggunaan teori *das doppelte rech stanilitz,* yaitu norma hukum sejatinya memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya. Apabila norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehungga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.[72]

Pembentukan undang-undang di Indonesia merupakan konsekuensi negara hukum, bahwa segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

[72] Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan,* Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 25

Dalam membentuk PUU dikenal beberapa asas umum yang perlu untuk diperhatikan, antara lain:[73] *Pertama*, undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB) arti dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku. *Kedua,* undang -undang yang tidak dapat diganggu gugat dimana hanya dimiliki oleh pembuat undang-undang. *Ketiga*, undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*). *Keempat,* Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang -undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.[74] *Kelima*, undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan aturan khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.[75]

---

[73] Ni‟matul Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusamedia, 2011, hlm.12.

[74] Amiroeddin Sjarief, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatnya*, Jakarta: Rinerka Cipta, 1996, hlm. 78- 79

[75] Umar Said Sugiharto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1993, hlm. 64

Di sisi lain, berdasarkan undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dimana harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, dapat dilaksanakan, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.[76] Sejalan dengan hal tersebut, pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Kedepannya, beragam bentuk masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah, maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.[77]

Di samping itu, materi muatan yang dimuat dalam PUU harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan dan kebangsaan serta kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan serta kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.[78] PUU harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan PUU tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan

[76] Lihat Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

[77] Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm, 140

[78] Lihat Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk PUU harus merupakan lembaga yang kredibel, diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak.

Selanjutnya, PUU harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan PUU. Asas ini menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan.[79] Sedangkan asas keterbukaan yang dalam hal ini tidak terpenuhi ialah bahwa dalam perencanaan, penyusunan, pebahasna, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan serta terbuka. Dengna demikian, seluruh lapirsan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk meberikan masukan dalam pembentukan peraturan.[80]

Materi muatan yang diatur sesuai dengan jenis dan hierarkinya memiliki parameter sendiri yang telah diatur di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Misalnya, pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa:

> Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
> a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
> b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
> c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
> d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konsitutsi dan/atau
> e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

[79] Lihat Pasal 1 ayat 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

[80] Lihat Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Bentuk materi muatan tersebut berbeda menyesuaikan jenis dan hierarki PUU yang terakomodir dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan penjabaran tersebut, dalam pembentukan PUU sebagai upaya membentuk hukum yang berkualitas. Pada hakekatnya bersumber aturan hukum berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Sebagaiamana tata hukum yang ada, bahwa keseluruhan norma-norma hukum dan asa-asas yang mendasarinya merupakan tertib hukum yang dibangun di atas empat elemen dasar yaitu: adanya penguasa yang berwenang, asas moral, adanya kesatuan waktu dan tempat berlakunya.

C. Komisi Negara

Lembaga negara bantu atau yang melayani sering pula disebut dengan istilah *state auxilliary bodies* mengambil peran penting dalam mewujudkan tujuan nasional.[81] Lembaga negara bantu atau sering disebut dengan istilah komisi negara adalah lembaga yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga kekuasaan sesuai *trias politica*. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga baru ini, antara lain *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang berarti institusi atau organ negara penunjang. Ada pula yang

[81] Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxilliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Surabaya: Departemen Hukum Fakultas Hukum Unair, 2008, hlm. 209

menyebutnya lembaga negara sampiran, lembaga negara independen ataupun komisi negara.

Komisi negara yang bersifat independen pertama kali diperkenalkan oleh Sir Douglas Hague dari Inggris dengan istilah *quasi-autonomous non governmental organization* (QUANGO). Istilah QUANGO ini dipergunakan untuk menggambarkan lembaga yang terbentuk dari kecenderungan pemerintah yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri (*the agencies produced by the growing trend of government power to appointed or self-appointed bodies*). [82] Semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Mengingat peran komisi yang begitu penting, adalah salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 untuk menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara lainnya. Hubungan ini ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi saja. Apalagi, *the central goal of a constitusion is to create the precondition for well-functioning democratic order*. Dengan penumpukan kekuasaan pada satu institusi, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratik tidak mungkin diwujudkan.[83] Alat perlengkapan atau lembaga yang di bentuk melalui konstitusi, seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam

[82] Jimly Asshidqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara,* Jakarta : Sinar Grafika, 2016, hlm. 10-20

[83] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2010, hlm. 18

pelaksanaannya. Tercatat tidak kurang dari 34 organ yang disebutkan keberadaannya dalam konstitusi, adalah berikut ini:

1. Majelis Perusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam BAB III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis Permusyawaratan Rakyat".
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara.
3. Wakil Presiden diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945 menegaskan "*Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden";*
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu Pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3).
5. Menteri Luar Negeri sebagaimenteri *triumpirat*, yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) yaitu bersama-sama dengan Mentri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksanaan yang bersamaan tugas kepresidenan apabila terdapat kekosangan dalam waktu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
6. Menteri Dalam Negeri Sebagai *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat*.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul sebagaimana diatur Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) UUD 1945.
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintahan Daeerah Kabupaten diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
17. Pemerintahan Daerah Kota sepeti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

20. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
21. Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab VII UUD 1945 dalam Pasal 22B.
22. Dewan Perwakilan Daerah datur dalam Bab VIIA yagn terdiri atas Pasal 22C dan 22D.
23. Komisi Penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.
24. Bank Sentral yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 23 UUD 1945.
25. Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA.
26. Mahkamah Agung dalam Bab IX Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
27. Mahkamah Konstitusi dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial diatur dalam bab IX Pasal 24B UUD 1945.
29. Tentara Nasional Indonesia dalam UUD 1945 Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkataran Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
31. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
32. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman sebagaiman dimaksud Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Sehingga, upaya pembentukan alat perlengkapan atau organ baru merupakan *conditio sine quanon* berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena:

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Masalah kedudukannya struktural atau non-struktural, masalah *financing*-nya *budgeter* atau *non-budgeter* (swakelola/mandiri) masalah kepegawaiannya yang non pns atau semi-volunteer, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasi negaraan yang ingin kita bangun bagi pertumbuhan negara.[84]
3. Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in*

[84] Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke- 33 No 3 Juli September 2003, hlm. 280

> *implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*.[85]

Kehadiran komisi-komisi negara dalam skala masif, dapat dilihat sebagai bagian dari dua kemugkinan sekenario besar. *Pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri atau adaptasi dalam tradisi Huntington, yang dilakukan negara dalam kerangka pengaturan trias politika. *Kedua*, sebaliknya merupakan bentuk kekalahan gagasan trias politika dihadapan perkembangan baru dan pergesaran paradigma pemerintah.[86]

Kecenderungan lahirnya berbagai komisi negara sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Kemunculan komisi negara merupakan konsekuensi proses transisi menuju demokrasi. Berdirinya komisi negara merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Hal tersebut dilandasi oleh lima hal penting, dimana jika diuraikan sebagai berikut :[87]

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/* alternatif penyelesaian sengketa).
6. (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa).

---

[85] Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago: The BarBri Group, 2002, hlm. 2

[86] Conelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, hlm. 14

[87] *Ibid*., hlm. 232-233

Akan tetapi, kemunculan komisi tersebut dewasa ini bersifat "menggantikan" serta dipenetrasikan secara paksa" ke dalam desain kelembagaan tanpa adanya kejelasan skenario, dengannya benturan antar lembaga ataupun perebutan kewenangan menjadi fenomena umum yang dijumpai di Indonesia.

Beragamnya komisi negara di Indonesia telah menyebabkan tumpang tindih satu sama lain dalam hal kewenangan fungsi dan peran. Di samping itu, dapat menimbulkan inflasi komisi yang berakibat beban terhadap APBN. Ketidakjelasan komisi negara tersebut secara tidak langsung, akibat ketiadaan konsep ketatanegaraan yang kompeherensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Akhirnya, komisi lahir menjadi buah kebijakan yang bersifat reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.[88] Oleh karena itu, untuk melakukan restrukturisasi komisi-komisi negara, perlu kemudian disusun *blueprint* lembaga negara, khususnya bagi institusi-instusi yang aturannya berada di luar konstitusi. Di dalam *blueprint* tersebut perlu ditegaskan bahwa komisi negara yang sebaiknya dipertahankan hanyalah komisi-komisi yang mempertegas dan memperkokoh bangunan negara hukum, yaitu komisi-komisi negara yang mendorong dan menjaga:

(1) sistem peradilan yang independen dan berintegritas, bersih dari praktik mafia peradilan;
(2) perlindungan hak asasi manusia;
(3) kebebasan pers; dan
(4) pemilihan umum yang jujur dan adil.

[88] Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi,* Yogyakarta: FH UII Press, 2016, hlm. 83

Berdasarkan kriteria parameter dan konsep tersebut menurut Denny Indrayana, mengusulkan Komisi Negara yang patut untuk dipertahankan adalah Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional HAM, Komisi Pers Indonesia serta Komisi Pemilihan Umum.[89]

Di samping itu, acuan kedua bagi restrukturisasi komisi negara adalah urgensinya untuk menguatkan konsep *separation of powers* dalam kehidupan. bernegara. Untuk itu, diperlukan *independent regulatory agencies* agar melengkapi institusi ketatanegaraan modem di Indonesia, dengan model relasi saling imbang-saling kontrol yang lebih lengkap di antara lembaga-lembaga negara (*state organs*). Dengan demikian, perlu dilakukan restrukturisasi dan penyelarasan terhadap komisi-komisi negara, agar masing-masing komisi negara mampu berjalan secara sinergis, dalam pelaksanaan tugasnya. Penyelarasan mesti dilakukan baik di tingkat kewenangan maupun pengaturannya. Sekiranya komisi-komisi negara mana saja yang keberadaannya dapat ditiadakan, untuk kemudian mengefektifkan kewenangan dan kinreja komisi yang lain.

Selanjutnya, komisi negara yang memiliki urgensi bagi pemenuhan hak-hak masyarakat, tetapi masih lemah dalam soal kewenangan, perlu diperkuat ruang lingkup dan cakupan kerjanya. Di tingkat pengaturan, perlu didesain ulang komisi-komisi negara mana saja yang pengaturannya perlu dicantumkan di konstitusi, undang-undang atau cukup menggunakan Keppres. Pemilahan ini didasarkan pada kebutuhan masyarakat akan eksistensi komisi-komisi negara tersebut.

[89] Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2 Nomor 1 Maret 2013, hlm. 104

Menuru Zainal Arifin Mochtar, dalam bukunya mengidentifikasikan setidaknya delapan ciri Lembaga Negara Independen di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, yaitu bukan merupakan kekuasaan utama, pemilihan pimpinan dengan seleksi, pemilihan dan pemberhentian berdasar aturan, proses deliberasi kuat, kepemimpinan kolektif dan kolegial, kewenagan devolutif untuk *self regulated,* dan legitimasi dari undang-undang.[90]

D. Pemerintahan dalam Islam

Hukum islam pada dasarnya merupakan hukum yang di dervasikan dari kepercayaan agama islam. Memiliki arti penyerahan diri atau orang yang berserah diri disebut "muslim" yakni seseorang yang menyerah pada kehendak Tuhan, yang diwahyukan kepada Nabi Muhammad SAW yakni AL-Qur'an.[91] Sejalan dengan hal tersebut merujuk pada QS. Al-Maidah ayat (16) sebagai berikut:

يَهْدِي بِهِ ٱللَّهُ مَنِ ٱتَّبَعَ رِضْوَٰنَهُۥ سُبُلَ ٱلسَّلَٰمِ
وَيُخْرِجُهُم مِّنَ ٱلظُّلُمَٰتِ إِلَى ٱلنُّورِ بِإِذْنِهِۦ
وَيَهْدِيهِمْ إِلَىٰ صِرَٰطٍ مُّسْتَقِيمٍ ١٦

"Dengan kitab itulah Allah menunjuki orang-orang yang mengikuti keridhaan-Nya ke jalan keselamatan, dan (dengan kitab itu pula) Allah mengeluarkan orang-orang itu dari gelap gulita kepada cahaya yang terang benderang dengan seizin-Nya, dan menunjuki mereka ke jalan yang lurus."

[90] Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 22

[91] Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara dalam Konteks Negar Hukum Modern*, Jakarta: Total Media, 2010, hlm. 80

Risalah ayat tersebut membahas dasar- dasar pemerintahan dan masalah hak, serta kewajiban penguasa dan rakyat. Sumbernya adalah Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW. Keduanya merupakan jaminan terpercaya yang memberikan ketenangan kepada para pengikutnya dalam rangka mencapai keberhasilan dunia dan akhirat.[92]

Dalam perspektif Al- Qur'an dan As-Sunnah tidak disinggung secara langsung pengertian dari negara (daulah). Akan tetapi, unsur-unsur esensial yang menjadi dasar negara tersebut dapat ditemukan di dalam kitab suci Al-Qur'an yang menjelaskan seperangkat prinsip atau fungsi berkaitan dengan adanya tata tertib sosio politik atas segenap perlengkapan bagi tegaknya sebuah negara. Di samping itu, dalam Al-Qur'an dapat ditemukan hukum-hukum yang bersifat umum atau secara langsung menyinggung permasalahan yang ada.[93] Fungsi islam dalam suatu negara bukan hanya merupakan sebagai sebuah agama melainkan sebuah ideologi yang mampu memberikan gambaran tentang kehidupan bernegara. Negara yang dicitakan dalam pandangan islam adalah sebuah negara yang adil, makmur dan di ridhai Tuhan Yang Maha Esa (*baldatun thoiyibatun wa robbun ghofur*).[94]

Oleh karena itu, perlu kemudian memahami tentang penjabaran islam dari filsafat kenegaraannya. Para ulama yang telah menjabarkan falsafah kenegaraan Islam ini antara lain *al Imam al Akbar Mahmud Syaltout,* beliau merumuskan

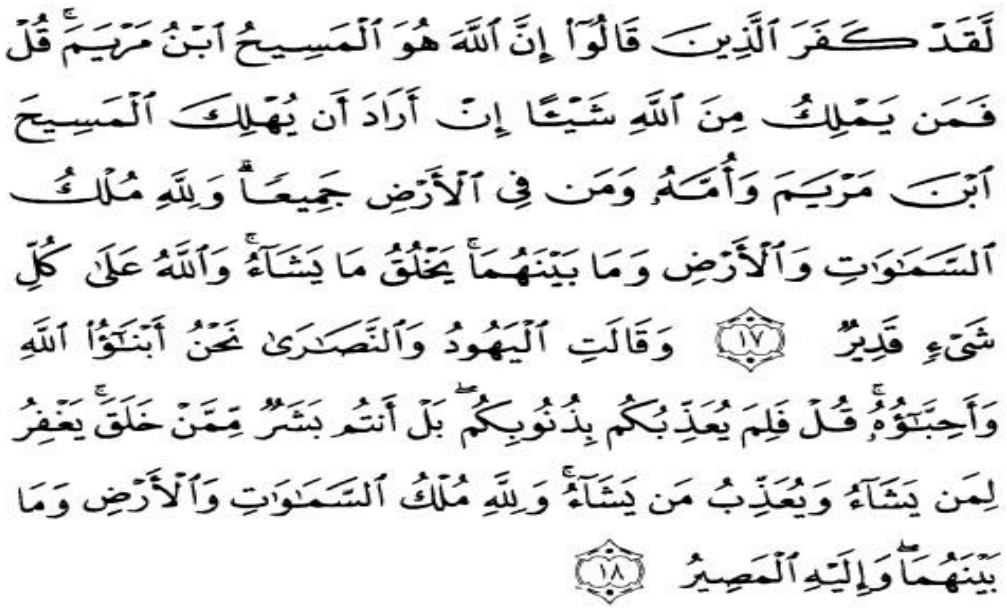
[92] Yahya Ismail. *Hubungan Penguasa dan Rakyat Dalam Perspektif Sunnah,* Jakarta: Gema Insani Press, 1995, hlm. 9-18

[93] Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945,* Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 16

[94] Samidjo, *Ilmu Negara,* Bandung: Armico, 1986, hlm. 236

assaud daulah fil Islam[95] yang meliputi. *Pertama, Al Ukhuwah Al Diniyah* merupakan dasar ukhuwah dimana mewajibkan setiap muslim untuk memberikan pertolongan terhadap saudaranya sesama muslim yang mengalami kesusahan. *Kedua,* Al- Tafakul al- Ijtima'i ialah terbagi atas dua macam golongan yakni material dan immaterial. Material adalah zakat, infak, sedangkan immaterial terletak pada ammar ma'ruf nahi munkar, nasihat, maupun pendidikan. *Ketiga,* Al-Syura atau musyawarah sebgai dasar pemerintahan yang baik, telah dijalankan sejak masa Rasulullah maupun masa sahabat sahabat Nabi Muhammad SAW. *Keempat,* Al-Adl' Keadilan merupakan tolak ukur yang harus dijadikan rujukan dalam penyelenggaraan bernegara.

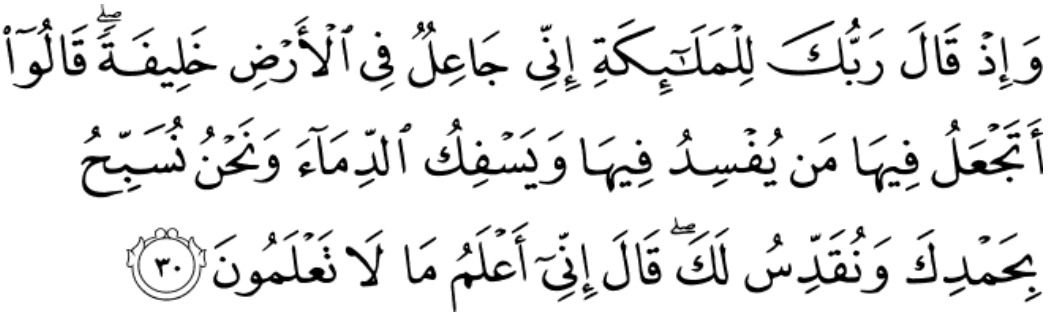
Berkaitan dengan pihak pemegang kekuasaan dalam penyelenggaran negara menurut ajaran islam, sebagaimana tertuang dalam QS. Al-Maidah ayat 17 berikut:


لَقَدْ كَفَرَ ٱلَّذِينَ قَالُوٓا۟ إِنَّ ٱللَّهَ هُوَ ٱلْمَسِيحُ ٱبْنُ مَرْيَمَ ۚ قُلْ
فَمَن يَمْلِكُ مِنَ ٱللَّهِ شَيْـًٔا إِنْ أَرَادَ أَن يُهْلِكَ ٱلْمَسِيحَ
ٱبْنَ مَرْيَمَ وَأُمَّهُۥ وَمَن فِى ٱلْأَرْضِ جَمِيعًا ۗ وَلِلَّهِ مُلْكُ
ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا ۚ يَخْلُقُ مَا يَشَآءُ ۚ وَٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ
شَىْءٍ قَدِيرٌ ﴿١٧﴾ وَقَالَتِ ٱلْيَهُودُ وَٱلنَّصَٰرَىٰ نَحْنُ أَبْنَٰٓؤُا۟ ٱللَّهِ
وَأَحِبَّٰٓؤُهُۥ ۚ قُلْ فَلِمَ يُعَذِّبُكُم بِذُنُوبِكُم ۖ بَلْ أَنتُم بَشَرٌ مِّمَّنْ خَلَقَ ۚ يَغْفِرُ
لِمَن يَشَآءُ وَيُعَذِّبُ مَن يَشَآءُ ۚ وَلِلَّهِ مُلْكُ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ وَمَا
بَيْنَهُمَا ۖ وَإِلَيْهِ ٱلْمَصِيرُ ﴿١٨﴾

[95] A. Dzadzuli, *Fiqih Siyasah : Implementasi* Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah, Bandung: Kencana, 2000, hlm. 158

> "*.....Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang di anatara keudanya; Dia menciptakan apa yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu".*

Ayat tersebut secara tidak langsung menginformasikan bahwa Allah SWT merupakan penguasa mutlak atas segala sesuatu yang ada di semesta ini. Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen utama yang diperlukan untuk menancapkan bangunan masyarakat islam dan bangunan negara serta pemerintahan. Atas dasar hal tersebut, pada hakikatnya negara adalah milik Allah, demikian pula kedaulatan milik Allah,[96] kaitannya kekuasaan Allah tersebut seyogianya memiliki hubungan dengan makhluk bumi yakni manusia hal ini terlihat dalam Al- Qur'an Surat Al- Baqarah ayat 30:[97]


وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي ٱلْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوٓا۟
أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ ٱلدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ
بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۖ قَالَ إِنِّيٓ أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾

> "ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: "sesungguhnnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: mengapa engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbig dengan memuji engkau dan mensucikan engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."

[96]Abu A'la Maududi, *Sistem Politik Islam,* Bandung: Mizan, 1995, hlm. 158

[97] Khaled Abou El Fadl, *Selamatkan Islam dari Muslim Paritan,* Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2006, hlm. 39-42

Dialog dalam muatan ayat tersebut memperlihatkan keinginan Allah SWT, menempatkan manusia sebagai khalifah-nya di muka bumi. Dalam kedudukannya sebagai khalifah, dengan diamanahkannya kekuasaan oleh ALLAH SWT terhadap manusia selaku pemerintah dalam penyelenggaraan bernegara. Pemerintah secara etimologi berasal dari kata dasar "pemerintah" yang berarti melakukan pekerjaan menyeluruh. Sedangkan pemerintahan merupakan tata cara, tindakan perbuatan dari badan yang memerintah tersebut.[98] Sehubungan dengan hal ini Abd Muin Salim mengatakan:

> **"**Pemerintahan sebagai salah satu struktur dasar sistem politik merupakan lembaga yang menyelenggarakan mekanisme politik atau roda pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut "wali" atau "amir" atau dengan istilah lainnya yang dikenal dalam perpustakaan politik dan ketatanegaraan Islam."[99]

Hubungan negara dan pemerintahan tidak dapat dipisah karena pemerintahlah yang berfungsi melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Sedangkan pemerintahan islam Menurut Hasan al-Banna merupakan pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat dengan beragama islam, melaksanakan kewajiban-kewajiban agama Islam dan tidak melakukan maksiat secara terang - terangan, melaksanakan hukum- hukum dan ajaran -ajaran agama Islam. Inilah kemudian dalam literatur kenegaraan Islam dikenal dengan istilah Imamah, Khilafah dan Imarat selaku pihak yang memiliki kekuasaan untuk menjadi pemerintah dibumi.

---

[98] Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 114

[99] Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al Qur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 294

Kekhalifahan adalah kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum- hukum syariat Islam dan memikul da'wah Islam ke seluruh dunia. Menegakkan khilafahan adalah kewajiban bagi semua kaum muslimin di seluruh penjuru dunia. Menjalankan kewajiban yang demikian itu, sama dengan menjalankan kewajiban yang diwajibkan Allah atas semua kaum muslimin. Melalaikan berdirinya kekhalifahan merupakan maksiat (kedurhakaan) yang disiksa Allah dengan siksaan yang paling pedih.[100] Dalam pandangan islam antara fungsi religius dan fungsi khalifah tidak dapat dipisah-pisahkan. Antara keduanya, terdapat keterkaitan yang erat. Agar kepemimpinan islam (khalifah) dapat berlaku efektif maka diperlukan pendirian negara. Pandangan tersebut sejalan dengan ungkapan al-Ghazali. Menurutnya "agama adalah landasan bagi kehidupan manusia dan kekuasaan politik adalah penjagannya".[101]

Menurut sudut pandang keislaman dalam pelaksanaan pemerintahan yang stabil, terdapat tiga kualifikasi yang hendaknya saling berkaitan dan harus dipenuhi oleh khalifah (penguasa) terhadap rakyat, yaitu:

1. Keadilan dari penguasa;
2. Ketaatan dari rakyat; dan
3. Adanya musyawarah antara penguasa dan rakyat.[102]

Di sisi lain, dalam menyelenggarakan pemerintahan haruslah kemudian dijalankan dan dikelola sesuai dengan prinsip- prinsip negara hukum islam. Meliputi prinsip

[100] Mujar Obnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008, hlm. 204-205

[101] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Penadamedia Group, 2016, hlm. 160

[102] Ahmad Syafi'i Mar'Arif, *Studi tentang Peraturan dalam Konstiutante: Islam dan Masalah Kenegaraan",* Jakarta: LP3E, 1985, hlm. 129

kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, prinsip keadilan dalam negara, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.[103] Prinsip kekuasaan sebagai amanah dimana manusia sebagai khalifah tidak berhak berpaling dari yang memberikan amanah tersebut. Jika menyimpang, maka ia telah berkhianat artinya melakkukan suatu aktifitas atau tindakan yang yang tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki pemberi amanat.[104] Adanya prinsip musyawarah hadir atas tuntutan masyarakat dengan timbulnya berbagai kepentingan dan keinginan beragam dari masing-masing anggotanya sehingga tidak jarang dapat memunculkan perselisihan, pertentangan, bahkan perpecahan yang dapat merusak tatanan soial dan moral. Esensi musyawarah hadir sebagai bentuk pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat, yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat dalam aturan hukum. Prinsip perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, dimana pemerintahan islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi terhadap semua warga negara yang berada di wilayah negara bersangkutan meliputi perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Prinsip kemerdekaan atau kebebasan dalam beragama, , berpendapat, berkumpul dan berserikat.

[103] Hazairin, *Hukum Kewarisan Billateral menurut Qur'an dan Hadis,* Jakarta: tintamas, 1982, hlm. 6-10

[104] Ridwan HR, *Fiqih politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan,* Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 21

Mengambil pembelajaran pada pelaksanaan pemerintahan di zaman Khulafa'Rasyidin yang mana dikenal sebagai bentuk pemerintahan yang lurus, umumnya dialamatkan pada pemerintahan Islam pasca Nabi Muhammad SAW khususnya pemerintahan Abu Bakar, Umar bin Khattab, Usman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib. Misalnnya Khalifah Umar yang terkenal dengan unkapannya "Tidak ada pemerintahan (khilafat) tanpa musyawarah".[105] Secara historis, tercatat pada masa kaepemimpinan Umar telah menerapkan sistem desentralisasi dalam administrasi pemerintahan daerah pertama.[106] Adanya bentuk pelimpahan kewenangan dan otonomi seluas-luasnya bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban mereka. Pada aspek mekanisme pengangkatan jabatan dilakukan dengan memperhatikan kecakapan dan kemampuan calon yag akan menduduki jabatan tersebut. Dalam upaya melaksanakan prinsip kesejahteraan Khalifah Umar melakukan perjalanan keliling setiap malamnya unutk menyelidiki dan mengetahui kehidupan rakyatnya. Sikap ini memberikan penggambaran watak seorang pemimpin muslim yang bertanggung jawab terhadap warganya.

Berdasarkan uraian tersebut, apabila dibandingkan sistem kenegaraan kontemporer, maka sistem pemerintahan yang telah diterapkan pada periode Nabi dan Khulafaur Rasyidin dapat dikatakan bahwa sistem tersebut menyerupai sistem pemerintahan *western republic.*[107] Dimana demokrasi adalah ciri utamanya,

[105] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Studi-studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini.*

[106] Syibil Nu'mani, *Umar Yang Agung,* terjemahan Karsidjo Djojosumarno, Bandung: Pustaka Salman, ITB, 1981, hlm. 268

[107] Op.Cit., ... hlm. 134

sedangkan kaitannya dengan praktik musyawarah di zaman Khulafaur Rasyidun sebagai ciri khas bagian dari demokrasi itu sendiri. Sebab, salah satu faktor pembentuk eksistensi demokrasi adalah agama atau keagamaan (*religiosity*). Entitas agama demokrasi bisa berdampingan secara harmonis tanpa saling mengganggu atau saling mengintervensi satu sama lain.[108]

Keberadaan corak demokrasi Islam tersebut sejalan dengan negara salah satu contoh negara muslim di dunia yaitu Indonesia.[109] Dilihat dari sudut Hukum Islam. Maka sila pertama dalam Islam identik dengan tauhid yang merupakan inti ajaran Islam, dengan pengertian bahwa dalam ajaran islam diberikan toleransi, kebebasan dan kesempatan yang seluas-luasnya bagi pemeluk-pemeluk agama lain untuk melaksanakan ajaran agama mereka masing-masing. Perlu diperhatikan bahwa negara Republik Indonesia bukan negara sekuler dan bukan pula negara agama.[110] Hubungan agama dengan demokrasi tersebut tecermin dalam keanekaragaman umat beragama di Indonesia. Kenyataan pluralitas keagamaan di Indonesia sebagaiamana telah terekam oleh naskah-naskah kuno maupun buku sejarah menggambarkan betapa nusantara menjadi tempat bersemayamnya paham dan ideologi keagamaan yang tetap eksis hingga sekarang ini. Dimana budaya digunakan untuk memoderasi konflik agar kehadiran agama dapat produktif.[111]

---

[108] Masdar Hilmy, *Islam Politik dan Demokrasi: Pergulatan antara Agama, Negara dan Kekuasaan*, Surabaya: Imtiyaz, 2014, hlm. 6

[109] Di akses dari https://tirto.id/saat-islam-menjadi-agama-mayoritas-di-dunia-cmdV pada 1 September 2018 Pukul 09.39 WIB

[110] Krissantono, *Pandangan Presiden Soehrto tentang Pancasila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi, CSIS, 1980, hlm. 27

[111] Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 39

E. Lembaga Negara dalam Islam

Sudah menjadi kelaziman bahwa dalam suatu masyarakat yang terorganisir dalam suatu wilayah negara tertentu khususnya berdasarkan sistem demokrasi, dalam berbagai urusan warga negara yang bersifat publik, diselenggarakan melalui sistem kelembagaan dimana secara khusus dibentuk untuk melaksanakan urusan tersebut. Kehadiran lembaga-lembaga negara dan pemerintahan merupakan respon dari kemunculan dan perkembangan urusan warga negara. Semakin banyak kompleksitas yang muncul dimasyarakat, menimbulkan kelahiran lembaga-lembaga baru dalam upaya penyelesaian permasalahannya. Secara teoritik keislaman, pembentukan lembaga lembaga negara di dasarkan pada metode ijtihad *maslahat mursalat* yaitu kemaslahatan yang bersesuaian dengaan tujuan syari'at Islam *(maqashid al-tasryi*) atau kemasalahatan yang tidak disyari'atkan oleh Allah dalam bentuk hukum dan ia tidak ditopang dengan dalil yang mendukung atau membatalkannya. Pembentukan lembaga tersebut dalam perspektif islam harus menjamin: [112]

a) Bahwa syari'ah merupakan hukum tertinggi negara;
b) Setiap orang diperlakukan sesuai dengan hukum-hukum yang mencerminkan dan menerapkan syari'ah;
c) Hak-hak pribadi dilindungi, dan ada lembaga-lembaga yang mampu meberikan perlindungan semacam itu;
d) Rakyat tidak dipaksa untuk mematuhi hukum-hukum sekuler yang bertentangan dengan syari'ah;
e) Hak untuk menolak dan mencari putusan pengadilan melalui peradilan bebas dijamin bagi setiap orang;
f) Penguasa atau otoritas bertindak sesuai dengan keadilan dan persamaan hak;
g) Bahwa syura sebagai dasar pengambilan keputusan dan pengatur masalah-masalah umum, benar-benar berjalan baik.

[112]Ridwan, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 280

Hasan Ibrahim Hasan menyebutkan ada lima buah organisasi pemerintahan dalam negara islam, sebagai berikut:

1. Organisasi Politik yang mencakup instansi-instansi Kepala Negara, Kementerian, Sekretarat Negara, dan jabatan yang pejabatnya menyerupai Sekretaris Negara dewasa ini;
2. Organisasi Tata Usaha Negara mencakup Pemerintahan Daerah, Dewan Negara, seperti Dewan Urusan Pajak, Dewan Urusan Persuratan, Dewan Khatim (urusan arsip negara), Dewan Urusan pos dan Urusan Polisi;
   Organisasi keuangan yang mencakup urusan Baitul Mal, seperti uang masuk dan uang keluar, segala macam uang negara, urusan tanah, dan sebagainya;
3. Organisasi Pertahanan mencakup urusan angkatan bersenjata, benteng pertahanan, persenjataan dan lain-lain;
4. Organisasi Kehakiman yang mencakup bidang-bidang pengadilan, kejaksaan, pengadilan banding (*madhalim*) dan hisbah, yaitu suatu badan yang tugasnya berusaha supaya tidak terjadi kejahatan dan sifat pekerjaannya preventif antara lain dengan dakwah (menyuruh yang ma'ruf dan mencegah yang munkar).[113]

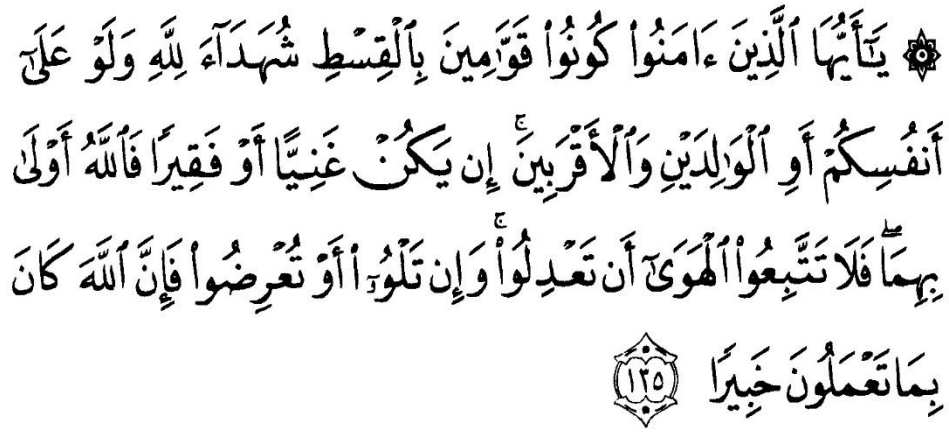
Pada praktiknya, di lapangan dapat diketahui bahwa lembaga yang secara lazim ditemukan dalam suatu negara islam antara lain:

1. Lembaga Peradilan

Pembentukan lembaga peradilan dimaksudkan untuk menciptakan keadilan di tengah kehidupan bermasyarakat, khususnya dalam upaya penegakan hukum. Lembaga peradilan dalam Islam dikenal dengan istilah *nidham al madhalim*, yaknis uatu lembaga yang bertugas memberikan penerangan dan pembinaan hukum, menegakan hukum, dan memutus perkara. Pada praktiknya, dijalankan oleh tiga pelaksana yaitu hakim, bertugas memberi pembinaan hukum, menyelesaikan sengketa, perselisihan serta persialan. Muhtasib, yakni pelaksana hisbah atau yang

[113] Muntoha, *Fiqh Siyasah, Doktrin, Sejarah, dan Pemiiran Islam tentang Hukum Tata Negara,* Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 1998, hlm. 62

bertugas melaksanakan *amar ma'ruf nahi munkar,* menegakkan ketertiban, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tetangga, dan menghukum orang- orang yang mempermainkan syariat islam. *Qadhi* bertugas menyelesaikan perkara banding, atau yang tidak dapat diputus oleh Muhtasib.[114] Sejalan dengan hal tersebut QS. An-Nisa ayat 35 menyebutkan bahwa


۞ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ كُونُوا۟ قَوَّٰمِينَ بِٱلْقِسْطِ شُهَدَآءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰٓ
أَنفُسِكُمْ أَوِ ٱلْوَٰلِدَيْنِ وَٱلْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَٱللَّهُ أَوْلَىٰ
بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا۟ ٱلْهَوَىٰٓ أَن تَعْدِلُوا۟ ۚ وَإِن تَلْوُۥٓا۟ أَوْ تُعْرِضُوا۟ فَإِنَّ ٱللَّهَ كَانَ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

> "Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan."

2. Lembaga Musyawarah

Musyawarah sebagai salah satu pinsip negara dan pemerintahan Islam emiliki kedudukan penting dan strateis dalam kehidupan umat manusia. Menurut Fazlur Rahman, untuk melaksanakan urusan bersama (pemerintahan) Al-Qur'an menyuruh kaum muslimin untuk menegakkan syura (dewan atau majelis

[114] J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-pinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah,* Jakarta: Rajawali Press, 1994, hlm. 174-175

konsultatif) dimana keinginan rakyat dapat dikemukakan melalui wakil-wakil mereka. Sehingga, dapat memutuskan persoalan-persoalan setelah berkonsultasi dengan pemuka-pemuka masyarakat.[115] Hal ini didukung dalam QS. Asy-Syura sebagai berikut :

وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾

"Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka."

3. **Lembaga Keuangan**

Pengelolaan dan pendistribusian keuangan engara Islam pada mulanya dilakukan langsung oleh kepala negara, namun seiring dengan perkembangan dilakukan oleh suatu lembaga keuangan yang disebut *baitul mal* atau perbendahaaraan negara. Penggunaan keuangan negara islam ini harus ditujukan untuk aspek kesejahteraan dan keadilan. Agar kedua aspek tersebut dapat terimplementasikan maka terdapat dua hal yang perlu dipenuhi. *Pertama,* harus diperhatikan dan dijaga prinsip keadilan dan asas persamaan dalam memperoleh pemasukan keuangan. *Kedua,* harus memperhatikan semua kemaslahatan negara yang diukur dari segi kepepntingannya dalam membagikan sumber keuangan

[115] Fazlur Rahman, *Tema Pokok Al-Qur'an,* Bandung: Pustaka, 1996, hlm. 286

negara, yaitu tidak boleh mermprioritaskan suatu masalah, sementara kemaslahatan yang lain tidak diperhatikan.[116]

4. Lembaga Militer

Adalah suatu kesepakatan umum dan universal suatu negara memiliki kekuasaan dan kedaulatan dalam wilayah teritiorialnya yang meliputi daratan, lautan, dan udara. Sehingga, masing-masing negara memiliki kewajiban untuk menjaga kedaulatan wilayahnya tersebut. Hanya saja dalam konsepsi negara islam, tidak hanya sebatas kehadiran angkatan bersenjata untuk menjaga pertahanan dan perlindungan wilayah. Melainkan, istilah jihad yang sering kita temukan menjadi acuan untuk berusaha sekuat tenaga di jalan Allah menyebarkan keimanan dan firman-firman Allah tanpa harus tanpa harus melalui mekanisme kekerasan.[117]

5. Lembaga Pengawasan

Telah disebutkan bahwa *ammar ma'ruf nahy munkar* hendaknya dilakukan oleh lembaga yang yang dibentuk pemerintah (lembaga negara) dan ini akan lebih efektif dan hal ini akan lebih efektif jika adanya *hisbah* (pengawasan). Pengawasan. Azhar basyir mengartikan *hisbah* atau pengawasan dilakukan oleh para petugas khusus (*muhtasib*) terhadap kegiatan perorangan atau kelompok dalam bidang akhlak, agama, ekonomi dan kegiatan lainnya dalam rangka menegakkan nilai keadilan dan keutamaan dengan prinsip syari'at Islam. Sejalan dengan hal tersebut mekanisme pengawasan telah diakomodir di dalam QS. Al- Baqarah 104, berbunyi:

---

[116] Abdul Wahaf Kallaf, *Politik Hukum Islam*, Yogyakarta: Tirana Wacana, 1994, hlm. 79

[117] Majid Khadduri, *Perang dan Damai dalam Hukum Islam*, Yogyakarta: Tarawang Press, 2002, hlm.46

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَقُولُواْ رَٰعِنَا وَقُولُواْ ٱنظُرْنَا
وَٱسْمَعُواْۗ وَلِلْكَٰفِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ ١٠٤

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu katakan (kepada Muhammad): "Raa'ina", tetapi katakanlah: "Unzhurna", dan "dengarlah". Dan bagi orang-orang yang kafir siksaan yang pedih.

Keberadaan lembaga dalam konsepsi pemerintahan islam memiliki keterkaitan kuat dengan kedudukan khalifah yang demikian penting dan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan islam. Hubungan keduanya membawa pengaruh yang sangat signifikan dalam kehidupan masyarakat maka akan lebih efektif dan efisien jika kekhalifahan diatur dan ditata dalam suatu sistem kelembagaan. Lembaga pemerintahan dalam hal ini adalah lingkungan pekerjaan tetap yang dilekati dengan kekuasaan dan kewenangan untuk menjalankan fungsi imamah berupa menjalankan tugas-tugas keagamaan dan urusan publik, yang dijabat oleh seorang khalifah dalam pelaksanaan tugas keimamahan, tidak ada perbedaan antara khalifah di negara Islam maupun sekuler, yaitu tidak hanya tertuju pada seorang khalifah tetapi meliputi pula para perangkatnya dalam suatu kelembagaan.

BAB III

KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA

A. Kedudukan dan Materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Berlatar belakang historis, keinginan pemerintah dalam menyelenggarakan pemilu secara eksplisit tertuang dalam Maklumat X atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat tersebut menyebutkan, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR dan MPR pada bulan Januari 1946. Walaupun dalam perjalanannya pemilu tersebut baru terselenggara hampir sepuluh tahun kemudian. Akan tetapi, pada praktiknya ditemukan adanya ketiadaan independensi dari lembaga pemilihan umum. Pada masa itu, KPU yang dibentuk oleh presiden keanggotaannya bersifat meluas dengan melibatkan semua parpol peserta pemilu dan pihak pemerintah.[118]

Terlaksananya Pemilu pertama pada bulan Januari 1946 yang diamanatkan oleh Maklumat 3 Nopember 1945, paling tidak disebabkan 2 (dua) hal :

> 1. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu.
> 2. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain, para

[118] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia,* Yogyakarta: Fadjar Media Press, 2010, hlm. 18- 19

pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi terhadap lembaga terkait tidak pada konstituante.

Pada tahun 1950, ketika Mohammad Natsir dari Masyumi menjadi Perdana Menteri, pemerintah memutuskan untuk menjadikan pemilu sebagai program kabinetnya. Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Setelahnya, dalam rangka mensukseskan penyelengaraan pemilu pasca Orde Baru maka dibentuklah Komisi Pemilihan Umum (KPU).[119]

Kehadiran KPU sebagai bentuk konsekuensi negara demokrasi sebab tolak ukur penyelenggaraan demokrasi suatu negara dilihat dari pemilunya, sebagaimana ungkapan *"no free elections, no democracy"*,[120] Standar internasional penyelenggaraan pemilu merujuk pada adanya badan pelaksana yang tidak memihak dan independen dari pemerintahan maupun pengaruh tertentu. Hal ini dimaksudkan karena alat penyelenggara pemilu adalah pembuat dan pelaksana keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Sehingga, keberadaan KPU hadir sebagai lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia. Hal penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan KPU mendasarkan pada *Institute for democracy and electoral assistance (IDEA)* antara lain sebagai berikut:[121]

1. Struktur, undang-undang pemilu harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggung jawab eksklusif terhadap lembaga yang lebih rendah.

[119] Lihat Pasal 22 D UUD NRI 1945

[120] Aribowo, Muh. Asfar, dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan IX Indoneseia,* Surabaya: PuSDeHAM, 2003, hlm. 2

[121] IDEA, *standar- standar* International Pemilu : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: IDEA, 2002, hlm. 39-47

2. Lembaga penyelenggara pemilu yang lebih rendah harus ada disetiap negara bagian atau provinsi atau setiap daerah pemilihan tergantung pada banyaknya utusan pemilu dan tingkat komunikasi.
3. Wewenang dan tanggungjawab undang- undang yang mengatur penyelenggara pemilu harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggung jawab lembaga penyelenggara pemilu disetiap tingkatan.
4. Komposisi dan kualifikasi kaum profesional yang megetahui kerangka kerja pemilu sebaiknya ditujukan untuk mengurus pemilu.
5. Masa jabatan, lembaga penyelenggaraan pemilu merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya berkerja pada suatu jangka waktu tertentu saja.
6. Pembiyaan undang- undang perlu mempertegas ketentuan- ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggaraan pemilu.

Sejalan dengan hal tersebut, kehadiran KPU diakomodir dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) berbunyi:

> *"Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu."*

Adapun sifat "*tetap"* dimaksudkan bahwa KPU dalam menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, tidak *ad-hoc* (sementara) seperti dalam pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya, khususnya Pemilu 1999 meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Ruang lingkup KPU terdiri atas Provinsi, KPU Kabupaten/Kota yang menjalankan fungsi di luar pelaksanaan pemilihan umum dan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh UU. Sedangkan yang berkaitan dengan karakter KPU bersifat "*mandiri*" dimaksudkan bahwa, dalam menyelenggarakan mekanisme pelaksanaan pemilu, KPU bersikap mandiri dan

bebas dari pengaruh pihak manapun disertai transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas.[122]

Salah satu problem lembaga negara pasca amandemen terdiri atas beberapa hal, yaitu: (1) dasar hukum atau alas hukum pembentukannya, (2) kewenangan lembaga negara, (3) kedudukan "*state auxilliary agencies"*. Dalam hal ini, kedudukan *state auxilliary agencies* (komisi independen/ lembaga independen). Merujuk pada karakteristik suatu komisi Independen William F Funk, & Richard H. Seamon menguraikan karakteristik komisi negara independen adalah sebagai berikut:

1. Pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan (syarat normatif).
2. Kepemimpinan kolektif dimana bukan seorang pemimpin.
3. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak berasal dari kelompok mayoritas partai politik tertentu (nonpartisan).
4. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersaman melainkan bergantian (*staggered terms)*.

Perihal karakteristik sebagaimana tersebut di atas sejatinya telah di implementasikan oleh KPU, sebagaimana diketahui bahwa:

1. Independensi KPU telah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 maupun dalam Pasal 1 angka 8 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
2. KPU bersifat independen dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak ataupun kontrol dari cabang kekuasaan lainnya. Tercermin dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945 dan Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2017.
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota KPU menggunakan mekanisme tertentu yang diatur secara khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee)*. Mekanisme pengangkatan diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 26, sedangkan pemberhentian diatur dalam Pasal 33 sampai dengan 39 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

[122] Lihat lebih lanjut Pasal 22 E UUD 1945

4. Kepemimpinan KPU bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner ganjil dan keputusan dimambil secara mayoritas suara. Hal ini tercermin dalam Pasal 10 UU No. 7 Tahun 2017.
5. Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas yang berasal dari partai politik tertentu. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 21 huruf i UU No. 7 Tahun 2017
6. Masa jabatan para anggota KPU bersifat definitf, dan tidak habis secara bersamaan sebaigaimana Pasal 30 UU No. 7 Tahun 2017.

Berdasarkan rangkaian analisis di atas maka dapat dipahami bahwa KPU telah memenuhi karakteristik syarat normatif, dan syarat teoritis. Dengan demikian, KPU merupakan komisi negara. KPU hadir sebagai salah satu lembaga independen yang menyelenggarakan pemilu. Kehadiran KPU sebagai upaya menciptakan pemilu yang berkualitas di Indonesia, secara umum meliputi:[123]

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

Adapun berkaitan penjelasan di atas, keberadaan KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945. Sebab, nama KPU sendiri tidak ditentukan oleh UUD NRI 1945 melainkan UU Pemilu. KPU Sebagai lembaga independen karena dibentuk dan disebut secara tegas dalam UU.[124] KPU merupakan sebuah nama lembaga penyelenggara pemilu yang diberikan oleh undang- undang. Akan tetapi, KPU merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang kedudukannya disebutkan langsung oleh UUD NRI 1945 sehingga memiliki *constitutional importance*. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum yang disebutkan dalam Pasal 22 E UUD

[123] Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Malang: Setara Press, 2007, hlm. 169

[124] Titik Triwulan T. Dan H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Neggara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003, hlm. 118

NRI 1945 bukan sebutan penyelenggara pemilihan umum, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga negara penyelenggara pemilu dimana sebutan "komisi pemilihan umum" melalui penggunaan huruf kecil. Tidak menutup kemungkinan, sebutan tersebut dengan nama Badan Pemilihan Umum (BPU) atau semacamnya. Adanya pengaruh faktor historis, alasan sebelum perubahan UUD NRI 1945 lembaga penyelenggara pemilu berubah sebutan menjadi KPU. Sejalan dengan hal tersebut Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu memberikan tafsir atas klausul tersebut yakni "*suatu komisi pemilihan umum"* dalam UUD NRI 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaran Pemilu"[125]

Hal tersebut berimplikasi jika di kemudian hari muncul lembaga lain yang bersifat tandingan, hanya karena para politisi yang mengendalikan proses pembentukan UU, tidak menyukai independensi lembaga penyelenggara yang sudah ada dalam hal ini KPU. Maka kedudukan konstitusional lembaga penyelenggara pemilu ini jelas terlindungi oleh Konstitusi.[126]

Sebagaimana uraian di atas, KPU jika dilihat dari alas hukum pembentukannya berdasarkan UUD NRI 1945. Akan tetapi, jika dikaitkan dengan kewenangannya berbasis sumber kewenangan lembaga negara sebagaimana Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, terdapat (1) lembaga negara yang kewenangannya

[125] Ni'Matul Huda, Imam N., *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Fajar Interpretama Mandiri, 2017, hlm. 93

[126] Jimly Asshidqie, *perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 203

diberikan oleh UUD (atribusi). Serta, lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD (wewenang derivatif), kewenangan derivatif KPU bersifat teknis operasional. Lebih jelasnya, sebagai berikut:

> Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
>
> Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
>
> Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang);
>
> Kelompok IV: *Verordnung & Autonome* (Aturan Pelaksana/Aturan Otonom).

Berdasarkan pengelompokan tersebut, dapat dipahami kewenangan KPU yang di akomodir melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dapat dikatakan termasuk pada kelompok IV, sebagai salah satu bentuk aturan otonom. Dikatakan aturan otonom karena kewenangan pembentukannya bersumber dari kewenangan atribusi. Kewenangan KPU dalam membentuk peraturan di akomodir di dalam Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu bahwa :

> *(1) Untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU."*
> (2) *Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.*

Kewenangan KPU dalam membentuk aturannya, merupakan konsekuensi orientasi kepada negara hukum. Perihal, kedudukan PKPU dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia haruslah dilihat berdasar aturan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah

diterapkan dalam masyarakat.[127] Awalnya pedoman tersebut menggunakan ketentuan Tap MPR No. III/MPR/2000, Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam perkembangan Tap MPR tersebut sudah tidak berlaku lagi berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang dalam ketentuan Pasal 4 angka 4 menyebutkan bahwa

> "*Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang"*.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 6 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan merumuskan bahwa:

> "*Tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*

Dengan demikian, bahwa TAP MPR Nomor III/MPR/2000 memiliki sifat berlaku sementara, dan masa berlakunya habis, ketika Pembuat Undang-undang mengundangkan Undang-undang terkait tata urutan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang yang mengatur tentang PUU pada substansinya turut mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, telah terbentuk dengan

[127] Maria Farida I. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya,* Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 2

diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
2. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
3. *Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
4. *Peraturan Pemerintah;*
5. *Peraturan Presiden;*
6. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Berdasarkan uraian tersebut tidak ditemukan kedudukan Peraturan KPU (PKPU) dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, menilik substansi Pasal selanjutnya, yaitu Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12 Tahun 2011. PKPU merupakan bagian dari jenis peraturan perundang-undangan, sebagai rangkaian peraturan tertulis yang memuat norma hukum bersifat mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui

prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.[128] Hal tersebut diakui dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011:

> *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*

Pasal 8 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar yuridis keabsahan peraturan perundang-undangan lainnya diluar apa yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 UU tersebut. Jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang.

[128] Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Segala jenis PUU lainnya tersebut berfungsi untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau guna melaksanakan kewenangan.[129]

Persoalan selanjutnya, berkaitan dengan kekuatan mengikat Peraturan Komisi tersebut, dalam hal ini Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 menegaskan sebagai berikut:

> "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan uraian sebelumnya, jelaslah bahwa PKPU dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat dan dibentuk dengan Undang-Undang dalam hal ini Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017. Keberadaan PKPU mendapat pengakuan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-undang kepada KPU.

---

[129] Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 104

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang jelas kedudukannya dalam hirarki peraturan perundang-undangan, serta sifatnya yang diakui, dan mengikat, maka PKPU memiliki konsekuensi bagi setiap masyarakat atau institusi yang terkait dengan KPU. Pihak yang wajib hukumnya serta memiliki tanggung jawab moral untuk melaksanakan PKPU adalah KPU dan jajarannya. Tidak ada alasan bagi KPU dan jajarannya untuk mangkir dari pelaksanaan peraturan yang dibuatnya. Pelanggaran terhadap PKPU yang masih berlaku merupakan pelanggaran kode etik berat bagi setiap penyelenggara Pemilu. Di sisi lain, badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) juga terikat dengan PKPU. Dalam proses pengawasannya, seyogianya Bawaslu mengawasi apakah ketentuan-ketentuan dalam PKPU sebagai bagian koridor hukum penyelenggaraan tahapan Pemilu dilaksanakan oleh KPU atau peserta Pemilu maupun tidak. Pada prinsipnya, PKPU yang diakui kedudukannya, sah dan bersifat mengikat tidak bisa diingkari oleh setiap warga negara apalagi oleh penyelenggara Pemilu.

Pada praktiknya, kedudukan PKPU sebagaimana telah dijelaskan di atas, memiliki ketidakselarasan terhadap materi muatan yang ada. Misalnya, berkaitan dengan permasalahan kedudukan materi muatan PKPU No. 20 Tahun 2018 perihal larangan napi koruptor terlibat dalam kontestasi Pemilu. Ketentuan PKPU tersebut telah menimbulkan pro dan kontra di lapangan. Lantas, menimbulkan pertanyaan materi muatan seperti apa yang dapat diakomodir oleh KPU dalam PKPU. Padahal aturan tersebut senyatanya disambut baik oleh masyarakat, walaupun setelahnya MA tetap membatalkan materi muatan PKPU ini. Untuk menjawab hal tersebut, perlu dikaji melalui berbagai sudut pandang.

Seyogianya, mengingat peran penting KPU adalah memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas; menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu; memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.[130] Dengan demikian, materi muatan PKPU harus memiliki muatan yang dapat mewujudkan pelaksanaan peran KPU selaku komisi independen dalam membentuk aturan yang nantinya diterapkan untuk setiap tahapan pemilu.[131] Sejalan dengan hal ini, pendelegasian atau yang diperintahkan untuk diberikan pengaturan kepada KPU didasarkan dalam Pasal 75 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, adalah peraturan KPU yang substansi atau materi muatannya berkaitan dengan pelaksanaan tahapan pemilu. Materi aturan yang digunakan selayaknya dapat membentuk norma baru sekalipun hal tersebut belum diatur atau pengaturan yang tidak jelas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Sebab, hukum tidak hanya soal kepastian apa yang ditulis di UU melainkan mengenai konsep keadilan dan kemanfaatan dari UU tersebut, terlebih pengaturan PKPU No. 20 Tahun 2018 memiliki nilai keadilan dan kebermanfaatan.

Di sisi lain, sebagai negara hukum, tahapan pembentukan aturan hukum tidak dapat terlepas dari tiga sudut pandang yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis.[132] Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan melakukan upaya pembaharuan agar dapat berjalan

[130] Lihat lebih lanjut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

[131] Lihat Pasal 13 huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

[132] Hartono Mardjono, *Negara Hukum yang Demokratis : Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru,* Jakarta: Yayasan "Koridor Pengabdian", 2001, hlm. 43

sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.[133]

Penjelasan sebagaimana di atas tentu tidak semata-mata bergantung pada lembaga-lembaga yang akan menopangnya, tetapi juga bergantung pada keyakinan yang diterima secara luas. Bahwa proses hukum merupakan suatu cara penyelesaian keyakinan meletakkan hukum di atas segala-galanya.[134] Negara hukum modern, dijalankan dengan keleluasaan bertindak berdasarkan kepentingan umum, tentunya dengan memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku.[135]

Dalam penyelenggaraan Indonesia dapat dipahami bahwa PKPU hanyalah sebagai peraturan pelaksana yang mengatur hal-hal teknis dari Undang-Undang Pemilu yang sudah ada. Pasca pelaksanaan, aturan PKPU sebagai suatu perundang-undangan dibuat untuk diberlakukan. Sehingga, perlu diketahui oleh umum maka perlu di undangkan. Diundangkan atau pengundangan bersumber dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 (Undang-Undang RI) bab III.[136] Jika telah diundangkan oleh Kemenkumham artinya, diberlakukan secara resmi dan semua orang dianggap tahu dan terikat. Oleh karena itu, PKPU tersebut hanya bisa dicabut oleh KPU sendiri (*institutional review*) dan dibatalkan oleh MA (*judicial review*). Pihak lain tidak bisa membatalkan PKPU, termasuk Bawaslu atau DPR sekalipun.

---

[133] Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002, hlm. 74

[134] Daniel Leb, *Op.Cit.*, hlm. 514

[135] Sudargo Gautama, Loc.Cit., hlm. 11

[136] Amiroeeddin Syarif, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997, hlm. 73

Apabila PKPU tersebut ingin dibatalkan, maka kewenangan membatalkan atau menganulirnya berada di bawah Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga yang bertugas melakukan *judicial review.*[137] Lebih spesifik terkait pengujian PKPU terhadap Undang-Undang, Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa:

> *"Dalam hal Peraturan KPU bertentangan dengan Undang-undang ini, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung."*

Rumusan pasal ini menegaskan bahwa Peraturan KPU hanya dapat dibatalkan melalui proses pengujian di Mahkamah Agung, sesuai kewenangan absolut yang dimilikinya. Jika dalam pelaksanaannya, terdapat warga negara atau institusi beranggapan bahwa terdapat pasal-pasal dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang bertentangan dengan undang-undang, maka warga negara atau institusi yang merasa dirugikan dapat mengajukan uji materi (*judicial review*) PKPU ke Mahkamah Agung selaku pihak yang memiliki kompetensi/ kewenangan abosolut dalam melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa:

> *Bawaslu dan/atau pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan KPU berhak menjadi pemohon untuk mengajukan pengujian kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*

Di sisi lain, Pasal 9 ayat (2) Undnag-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata

[137] Di akses dari https://news.detik.com/kolom/d-4219077/pkpu-dan-sanksi-moral-mantan-koruptor pada 5 November 2018 Pukul 7:44 PM

Urutan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa;

> *"Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung."*

Upaya mekanisme inilah yang kemudian dilakukan oleh Bawaslu dengan melakukan *Judicial Review* PKPU No. 20 Tahun 2018. Setelahnya, dikabulkan oleh MA melalui putusan MA No. 46 P/HUM/2018 yang menyatakan Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf dan Lampiran Model B.3 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 sepanjang frasa :

> *"mantan terpidana korupsi" bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu dengan Undnag-Undang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemilihan Umum Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan."*

Oleh sebab itu, tidak memiliki kekuatan hukm mengikat dan tidak berlaku umum. Perlu dipahami bahwa dalam putusannaya MA membatalkan PKPU No. 20/2018 karena dianggap bertentangan dengan aturan di atasnya. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, PKPU memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.[138] Berdasarkan alasan tersebut,

[138] Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

PKPU tidak dapat mengeluarkan suatu peraturan yang bertentnagan dengan UU diatasnya, bukan berarti KPU sebagai suatu komisi yang bersifat *constitutional importance* tidak dapat mengeluarkan aturan dengan norma baru. Lebih jelasnya, mencermati perubahan ketentuan Pasal 4 ayat (3) oleh PKPU No. 31 Tahun 2018, berbunyi sebagai berkut:

> *(1) Partai Politik dalam mengajukan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak, kesempatan, dan menerima pelayanan yang setara berdasarkan peraturan perundang-undangan.*
>
> *(2) Setiap Partai Politik melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART, dan/atau peraturan internal masing-masing Partai Politik.*
>
> *(3) Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.*

Ketentuan di atas tidak menghapus adanya pelarangan bagi mantan terpidana bandar narkoba maupun kejahatan seksual yang pengaturannya belum diatur dalam UU Pemilu. Dengan demikian, bukan tidak diperbolehkannya norma baru di akomodir dalam PKPU, melainkan tidak bolehnya ketentuan yang bertentangan dengan UU di atasnya.

Berdasarkan uraian argumentasi di atas, ada dua hal penting yang dapat disimpulkan mengenai kisruh adanya pro kontra kelahiran PKPU 20/2018. *Pertama*, bahwa KPU tidak melakukan *abuse of power* karena KPU hanya menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan merumuskan aturan penyelenggaraan (*electoral law*) dan pelaksanaan pemilu (*electoral proces*) yang independen karena sifatnya *full authority*. *Kedua*, dari segi substansi berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diakui bahwa PKPU No. 20 Tahun 2018 tidak sesuai dengan asas kesesuaian antara hierarki, jenis, materi dan muatan. Oleh karena, bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, yaitu UU No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi, maka PKPU ini dapat dikatakan batal demi hukum, dengan konsekuensi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kepada siapapun.[139] Akan tetapi, bukan berarti KPU tidak dapat menerapkan suatu aturan norma baru, terlebih sifatnya sebagai lembaga *constitutional importance* dimana keberadannya berdasar UUD 1945, sedangkan komisi yang berdasarkan undang-undang antara lain Komisi Penyiaran Indoensai, dan Badan Perlindungan Konsumen. Perihal lembaga yang berdasarkan Keppres, antara lain Komisi Ombudsman Nasional.[140]

[139] Di akses dari http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1225-probleatika-pkpu-no-20-tahun-2018-mantan-koruptor-menjadi-caleg pada 5 November 2018 Pukul 2018

[140] Titik Triwulan T, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indoensai Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, Jakarta: Prenamedia Group, 2010, hlm.181

B. Konsep Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaran Negara Kedepan

Ketidakselarasan kedudukan dan materi muatan PKPU terhadap keinginan masyarakat di lapangan telah melahirkan beberapa bentuk permasalahan, hal tersebut dipengaruhi atas kedudukan KPU sendiri sebagai komisi independen dalam mengeluarkan PKPU, yaitu: (1) legitimasi yuridis bagi keberadaan KPU sangat lemah, sehingga berimplikasi terkendalanya komisi menjalankan kewenangannya. Hierarki yang lebih tinggi tentu saja mendatangkan kewibawaan yang tidak seimbang dengan KPU yang hadir dengan dasar peraturan yang lebih rendah; (2) KPU terkesan berjalan sendiri tanpa adanya sistemisasi kerja yang sinergis dan bisa saling mendukung satu sama lain. Menggambarkan bahwa efektifitas keberadaan KPU selaku komisi negara independen masih belum sesuai dengan idealita yang diharapkan.[141]

Sejalan dengan hal di atas, menjadi acuan penulis dalam menentukan kedudukan KPU yang hendaknya diatur dalam konstitusi. Sehingga, dalam menjalankan kewenangannya mengeluarkan PKPU tidak perlu mengkhawatirkan kedudukan dan materi muatan PKPU yang terikat dengan UU Pemilu melainkan sejajar. Berkaitan dengan hal tersebut berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp yakni kekuasaan keempat berupa komisi negara Iidependen. Pada konteks ketatanegaraan Indonesia tidak dimaknai berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu,

[141] A. Ahsin Thohari, "*Kedudukan Komisi Negara dalm Struktur Ketatanegaraan,"* dalam Jentera Jurnal Hukum, Edisi 12, Jakarta, 2006, hlm. 32- 33

konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen dalam hal ini KPU digolongkan dalam kekuasaan keempat tanpa kepala (*the headless fourth branch of government*).

Terdapat beberapa bentuk penyelesainnya yang dapat diberikan. *Pertama*, Konstitusi mengakomodir kelembagaan KPU yang kewenangannya secara jelas telah ditentukan dalam Konstitusi diakomodir dalam UU KPU. Dampaknya, KPU dapat membentuk norma baru dalam aturan yang dikeluarkannya tanpa harus mengalami bentuk pembatalan akibat bertentangan dengan aturan di atasnya dalam hal ini UU. *Kedua,* kedudukan dan materi muatan PKPU sama halnya dengan pelaksanaan yang ada saat ini diakomodir dalam buku ketiga UU Pemilu. Sehingga, perlu adanya kajian terhadap UU Pemilu yang dirasa tidak mengakomodir penyelenggaraan pemilu dengan cara melakukan revisi oleh lembaga *legislative*, maupun *judicial review* ke MK khususnya pengaturan yang terdapat dalam buku ketiga UU Pemilu.

Terdapat beberapa indikator yang mendasari kedua konsep usulan penulis tersebut. *Pertama*, pengakuan lembaga independen dalam membentuk suatu aturan sebagai bagian rezim perundang-undangan haruslah dilihat dalam dua hal penting yakni fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal adalah fungsi penciptaan hukum, fungsi pembahuaruan hukum, fungsi integrasi pluralisme sistem hukum dan fungsi kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal meliputi fungsi untuk melakukan perubahan, fungsi stabilitas dan fungsi kemudahan. Selain fungsi tersebut masing-masing peraturan perundang-undangan juga mempunya fungsi khusus sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Materi

peraturan perundang-undangan berbeda-beda sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan.

Kedua, KPU sebagai komisi lembaga negara independen tidak sekedar hanya bermakna "merdeka, bebas, imparsial, atau tidak memihak" dengan individu, kelompok atau organisasi serta kepentingan apapun. Independensi tersebut justru bermakna pada kekuatan/ power, paradigma, etika dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari pemilu yang merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, sekarang dan akan datang.[142] Sejalan dengan hal tersebut, asimov menyatakan komisi independen diidealkan sebagai suatu komisi yang bersifat independen karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial. Akan tetapi, justru mempunyai fungsi dari ketiganya.[143] Hal inilah kemudian, KPU dalam melaksanakan fungsinya dan kewenangannya, diakomodir dalam tataran Konstitutsi atau UU eksplisit tentang KPU.

Ketiga, Pengakuan kedudukan KPU dalam ranah konstitusi untuk meminimalisir adanya bentuk UU yang tidak selaras dengan kehendak dan kemauan rakyat, yang sebenarnya di akomodir dalam PKPU. Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun jika terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.[144] Pembentukan perundang-

---

[142] Jazim Hamidi dkk, *Konstitutalisme Konstiutsi,* Malang: IN- trans publishing, 2010, hlm. 45

[143] Khelda ayunita, Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016, hlm. 116

[144] Basuki Rekso Wibowo, "*Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum*", Bandung: Pro Justitia, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, hlm. 62

undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila. Terbukti banyaknya *judicial review* terhadap produk UU yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Keempat, keberadaan komisi independen tidak jelas kedudukan dan "*legal spiritnya"* dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Ketidakjelasan komisi independen dilihat dari penamaan (nomenklatur) kelembagaan yang tidak konsisten. Misalnya, "komisi" atau "dewan" atau "badan: dan dasar hukum pembentukannya yang sebagian besar dengan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Akan tetapi, di sisi lain terdapat komisi negara independen merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan bersumber langsung dari Undang- Undang Dasar atau Konstitusi (*Constiutionally based power institutions)*, yang memiliki *constiutional Importance.*

Kelima, kedepannya diperlukan agenda penataan konstitusi sehingga pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigmanya jelas. Keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Penegasan prinsip konstitutalisme yang menghendaki agar adanya pembatasan kekuasaan sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.
2. Pembentukan organ negara yang bertolak dari kerangka sistem UUD 1945 dengan mengarah kepada *separation of power*, untuk menciptakan mekanisme *check and balances.*
3. Prinsip integrasi dimana pembentukan lembaga tersebut harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Tidak

integralnya pembentukan lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antar organ yang ada sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintah.

4. Pembentukan komisi ndependen pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warga dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi.

Keenam, KPU sebagai lembaga yang independen seyogianya terdapat beberapa hal yang yang harus dipenuhi. Meliputi independensi institutional atau struktural bahwa KPU bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi subordinat atau tergantung pada lembaga negara apapun. Independensi fungsional dimaksudkan bahwa KPU tidak dapat dicampuri atau diperintah oleh pihak manapun dalam hak pelaksanaan pemilu, sehingga anggota KPU hendaknya memiliki personal yang imparsial, jujur, kapasitas dan kapabilitas.[145] KPU sebagai suatu institusi penyelenggara pemilu merupakan pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya proses pemilihan (*electoral process*). Berkaitan dengan hal tersebut, standard internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi lembaga penyelenggara pemilu merupakan persoalan penting, dalam membuat dan melaksanakan keputusan yang mempengaruhi hasil pemilu.[146] KPU dalam melaksanakan proses pemilihan umum mempunyai tugas dan kewenangan yang penting, sebagai berikut :[147]

1. merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;

---

[145] R. Nazriyyah, *Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum I Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/ puu-ix/2011)",* Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Nomor 12 Vol. Oktober: 2011, hlm. 111

[146] Sirajuddiin, Winardi, *"dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia,* Malang: Setara Press, 2015, hlm. 314

[147] Lihat Pasal 10 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum

2. menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
3. membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
5. menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;
6. mengumpulkan dan mensistemasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum;
7. memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf "*Tugas dan Kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum*". Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.

Berdasarkan uraian indikator di atas, maka konsep yang selayaknya perlu didekonstruksi sebagaimana permasalahan sebelumnya, ialah perlunya menata kembali sistem kelembagaan Negara Republik Indonesia sebagaimana amanat UUD NRI 1945. Idealnya suatu komisi negara independen khususnya KPU diatur secara tegas dalam bab tertentu atau pasal demi pasal konstitusi. konsolidasi kelembagaan hendaknya mengantisipasi permasalahan efektifitas fungsi dan problema relasi antarlembaga negara sebagai upaya pemenuhan konsep dasar saling kontrol – saling imbang.[148] Hal ini diperlukan dalam rangka menegaskan cita

[148] Denny Indrayana, Op.Cit., hlm. 287

negara hukum yang demokratis (*democractische rechtstatat*), *check and balances*, serta prinsip *the new separation of power*. Sehubungan dengan konteks kenyataan ketatanegaraan modern, varian dari komisi negara independen layaknya Komisi Pemilihan Umum, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Naional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), merupakan instrumen utama dalam mewujudkan cita negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum.

Bila dicermati mengapa ada perbedaan dasar pembentukan "*state auxilliary agencies*" sebagai lembaga mandiri yang bersifat melayani, perlu dipahami bahwa semua lembaga negara dalam hal menjalankan wewenang "utama" ataupun "melayani" adalah dalam rangka mencapai tujuan negara sesuai dengan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945.[149] Oleh sebab itu, idealnya kebijakan serta fungsi kedudukan "*state auxilliary agencies*" sebagai lembaga mandiri (*independent*) diatur dalam konstitusi khususnya KPU yang bersifat *constitutional importance* dalam melaksanakan tugasnya. Pengakomodiran KPU dalam konstitusi mungkin saja terjadi melalui amandemen V. Dapat dipahami bahwa lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY),/ TNI, Polri dan Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presdien/Wapres, DPR, MPR, MK dan MA, tetap dari segi fungsinya lembaga tersebut bersifat *state auxilliary*.[150]

---

[149] I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi: Problemaatika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 173-175

[150] Jimly Asshidqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 277

Lantas, dengan dimasukkannya komisi independen seperti apa yang sebaiknya diatur dalam Konstitusi. Sebab, sejatinya kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia di masa transisi, berlomba menghadirkan komisi negara. Lembaga independen tersebut terkadang menyebut dirinya sebagai s*elf regulatory agencies, independent supervisory bodies,* maupun sebagai lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*).[151] Sebab, jika ditelaah lebih lanjut teradapat sedikitnya 15 komisi negara independen di Indonesia ditinjau dari segi, dasar hukum pembentukan, independensi, pemberhentian, dan pengangkatan anggota komisi, sebagaimana berikut:[152]

1. Komisi Yudisial (KY)
2. Komisi Pemilhan Umum (KPU)
3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
4. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).
5. KOmisi Pengawas Persaingan Usaha
6. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)
7. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
8. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
9. KOmisi Perlindungan Anak (KPA)
10. Dewan Pers
11. Dewan Pendidikan
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
13. Komisi Informasi
14. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
15. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

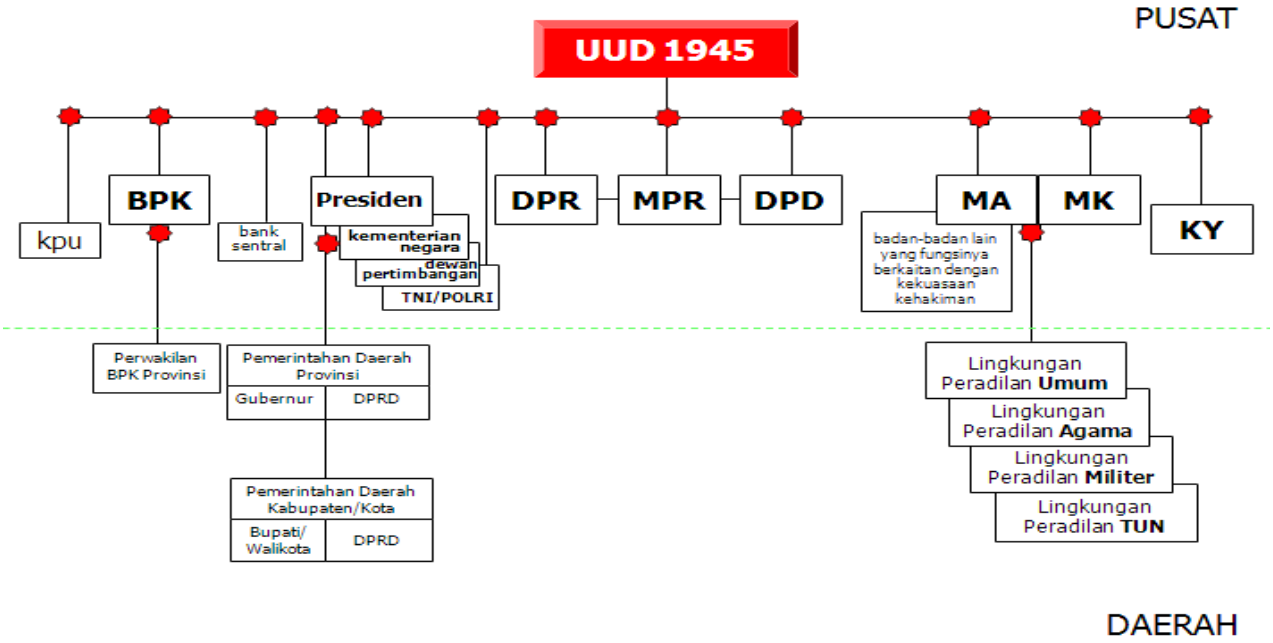
[151] Denny Indrayana, Op.Cit., hlm. 24

[152] Gunawan Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Pranata Hukum: Volume 6 Nomor 2 Juli 2011, hlm. 171- 182

Merujuk pada pelaksanan pola hubungan antarlembaga negara versi MPR RI seperti bagan berikut:

Bagan 1

Pola Hubungan Antarlembaga Negara (Versi MPR RI)



Menurut hemat penulis, Komisi Negara Independen seperti KPU, KY dan Komnas HAM. Idealnya berkedudukan sederajat atau paling kurang sejajar tidak sepenuhnya di bawah DPR, Presiden, MA, maupun MK. Hal tersebut dikarenakan, memiliki kewenangan yang bersumber pada UUD NRI 1945 dan bersifat c*onstitutional importance.* Di sisi lain, independensi yang dimiliki komisi negara sebagaimana tersebut di atas tidak dikendalikan oleh tiga cabang kekuasaan asli. Sejalan dengan hal ini, mengutip penyampaian Moh. Fajrul Falakh,[153] bahwa bagan tersebut memiliki ketidaktepatan yang mencolok salah satunya penempatan KPU, KY dan Bank Sentral dimana berada di bawah lembaga-lembaga seperti MPR, MA dan MK. Alasan lainnya, kedudukan KPU sebagaiamana bagan tersebut

[153] *Ibid.. .,*

menunjukkan adanya bentuk kelemahan dan keterbatasan komisi negara independen dalam konteks c*heck and balances*. Padahal, sejatinya komisi negara bertujuan untuk menjalankan prinsip *check and balances*. Sehingga, menjadi hambatan dalam mewujudkan cita negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*). Oleh karena itu, penting dilakukan restrukturisasi dan revitalisasi komisi negara independen, antara lain dengan menjadikannya sebagai organ konstitusi melalui Amandemen V UUD 1945.

Sebagai perbandingan dengan beberapa negara lain, Konstitusi Afrika Selatan mengatur "*state auxilliary agencies"* dalam Bab IX, tentang lembaga-lembaga negara penunjang demokrasi konstitusional. Menurut Pasal 181 ayat (1) ditentukan lembaga-lembaga yang diidealkan dapat memperkuat demokrasi kostitusional adalah:

a. Komisi Hak Asasi Manusia (*The Human Right Comission)*, yang memiliki fungsi investigasi dan pelaporan terhadap pemantauan HAM;
b. Komisi untuk Perlindungan Hak Budaya, Komunitas Agama dan Bahasa (*The Comission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religion and Linguistic Communities)*; memiliki fungsi investigasi, riset, pendidikan, mempengaruhi, memberikan saran, dan melaporkan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hak-hak budaya, komunitas agama dan bahasa.
c. Komisi bentuk Kesetaraan Gender (*The Comission of Gender Equality)* memiliki kewenangan untuk memonitor, investigasi, riset, pendidikan, persuasi, memerikan saran, dan melaporkan pesoalan- persoalan yang berkaitan dengan Gender;
d. Auditor Umum (*Author-General*) yang memiliki kewenangan untuk melakukan audit dan melaporkan rekening serta pengelolaan keuangan dari administrasi dan departemen baik dalam skala nasional, provinsi maupun kota, dan lembaga lain yang dibentuk berdasarkan peraturan di tingkat nasional maupun provinsi; dan
e. Komisi Pemilihan Umum (*the Electoral Comission*) yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan umum, nasional provinsi dan kota dalam menjamin terselenggaranya pemilu secara bebas dan jujur, serta mengumumakan hasil pemilihan umum.

Kedudukan *state auxilliary agencies* yang oleh Konstitutsi Afrika Selatan tersebut dinamakan "*state Institution Supporting Constitutional Democracy"*. Hal serupa juga diakomodir oleh Negara Malaysia dalam konstitutsinya dimana kedudukan KPU diatur dalam BAB X *Malaysia Constitution*.[154]

Dimasukkannya KPU sebagai organ konstitusi, secara tidak langsung, menuntut adanya mekanisme UU yang mengakomodir secara terperinci tentang KPU berserta keweangannya selaku pihak penyelenggara pemilu. Dengan demikian, hendaknya KPU dalam membentuk PKPU dengan materi muatan sebagaimana diakomodir oleh DPR dalam UU Pemilu. Sehingga, logikanya, UU Pemilu dalam hal bab tertentu seharusnya merupakan produk dari KPU melalui PKPU. Inilah yang menjadi cikal bakal independensi nyata KPU dalam menjalankan fungsinya selaku badan yang menyelenggarakan pemilu. Mencermati Pasal 22 E ayat (5) bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum. Logikanya, pengaturan pemilu ditentukan oleh pihak penyelenggara selaku pemegang kuasa atas penyelenggaraan yang menjadi ranah kewenangannya. Hal inilah kemudian, menjadi alasan KPU seyogianya berkedudukan sebagai organ konstitusi yang dapat mengeluarkan aturan PKPU dengan materi muatan tentang pemilihan umum. Bahkan hal ini diakui oleh DPR sendiri selaku pembentuk UU Pemilu. Merujuk pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa:

[154]Abdul Aziz Bari, *Malaysian Constitution: A Critical Introduction*, Kuala Lumpur: The Other Press, 2008, hlm. 120

"….Penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu…."

"…. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat….."

Merupakan suatu ketidakefektifan atau penyalahgunaan kewenangan aturan penyelenggaraan pemilu jika dibentuk oleh DPR. Analogi dari pernyataan tersebut melihat peran DPR tidak sebagai lembaga yang secara khusus terlibat dalam mekanisme pemilu, melainkan kehadiran KPU sebagai lembaga khusus dalam penyelenggaraan pemilu tersebut. Sejalan dengan hal ini, suatu negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila tugas dan wewenang setiap lembaga negara utama atau melayani hendaknya dijalankan oleh pemangku jabatan dalam lembaga negara bersangkutan. Setidaknya, harus ada kerjasama yang baik antar setiap lembaga negara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kerja sama tersebut membuahkan semangat cinta tanah air dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.[155]

[155] Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018, hlm.198

Oleh karena itu, nantinya kedudukan PKPU sama halnya bagian rezim perundang-undangan, akan tetapi materi muatannya setara atau menyerupai UU Pemilu yang dibentuk oleh DPR. Hal ini dapat terlaksana jika kedudukan KPU diakomodir dalam konstitusi. Cara lain, adalah dengan melakukan revisi atau *judicial review* Buku Ketiga UU Pemilu, yang seharusnya menjadi kewenganan KPU untuk diatur dalam materi muatannya, Lebih jelasnya UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu Buku ketiga mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. BAB I berkaitan hal-hal umum penyelenggaraan pemilu
2. BAB II berkaitan peserta dan persyaratan mengikuti pemilu yang didalamnya mengatur perihal ketentuan;
    1. Persyaratan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden
    2. Peserta pemilu anggota DPR, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota perihal persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu, pendaftaran partai politik sebagai peserta pemilu, verifikasi partai politik calon peserta pemilu, Penetapan partai politik sebagai peserta pemilu, pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu,
    3. Peserta Pemilu DPD
    4. Ketentuan saat pendaftaran bagi calon peseta pemilu yang kepengurusan partai politiknya terjadi perselisihan
    5. Jumlah kursi dan daerah pemilihan meliputi penyusunan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota,
3. BAB III perihal pelaksanaan pemilu
4. Bab IV perihal hak memilih
5. BAB V perihal penyusunan daftar pemilih, perihal ketentuan :
    1. Data kependudukan
    2. Daftar pemilih
    3. Pemutakhiran data pemilih
    4. Penyusunan daftar pemilih sementara
    5. Penyusunan daftar pemilih tetap
    6. Penyusunan daftar pemilih bagi pemilih luar negeri
    7. Rekapitulasi daftar pemilih tetap
    8. Pengawasan dan penyelesaian perselisihan dalam pemutakhiran data dan penetapan daftar pemilih
6. BAB VI perihal pengusulan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden dan penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil

Presiden dan Pencalonan anggota DPR, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, meliputi perihal :

a. Tata cara penentuan pengusulan dan penetapan pasangan calon
b. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten

7. BAB VII perihal kampanye pemilu meliputi
    a. Umum
    b. Materi kampanye
    c. Metode kampanye
    d. Larangan dalam kampanye
    e. Sanksi atas pelanggaran larangan kampanye
    f. Pemberitaan, penyiaran dan iklan kampanye
    g. Pemasangan alat peraga kampanye
    h. Kampanye pemilu oleh Presiden dan Wakil Presiden dan pejabat negara lainnya
    i. Peranan pemerintah, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam kampanye
    j. Pengawasan dan Pelaksanaan kampanye pemilu
    k. Dana kampanye pemilu
8. BAB VIII perihal pemungutan suara meliputi ketentuan
    a. Perlengkapan pemungutan suara
    b. Pemungutan suara
9. BAB IX perihal pemungutan suara ulang, penghitungan suara ulang dan rekapitulasi suara ulang
10. BAB X perihal penghitungan suara
11. BAB XI perihal penetapan hasil pemilu
12. BAB XII perihal penetapan perolehan kursi dan calon terpilih dan penetapan pasangan calon terpilih
13. BAB XIII perihal pelantikan dan pengucapan sumpah/ janji
14. BAB XIV perihal pemilu lanjutan dan pemilu susualn
15. BAB XV perihal peran pemerintah dan pemerintah daerah
16. BAB XVI perihal pemantauan pemilu
17. BAB XVII perihal partisipasi masyarakat
18. BAB XVIII perihal pendanaan

Sedangkan, buku keempat pelanggaran pemilu sengketa proses pemilu, perselisihan hasil pemilu dan buku kelima tentang tindak pidana pemilu di akomodir melalui pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dalam pelaksanaan aturan tersebut.

Mengacu pada asas negara hukum, setiap aktivitas harus berdasarkan norma aturan yang berlaku. Termasuk didalamnya pembentukan komisi independen yang menjalankan amanat tujuan negara oleh UUD NRI 1945. Dengan diposisikannya KPU, di dalam konstitusi maka menjadi acuan untuk dibentuknya UU KPU tersendiri yang kemudian dapat membuat PKPU lebih leluasa dalam menerapkan norma baru tanpa harus kekhawatiran bertentangan dengan UU Pemilu.

Merujuk penrnyataan sebelumnya, dewasa ini independensi KPU dalam membentuk PKPU semakin nyata. Apresiasi terhadap pemerintah atas adanya putusan MK yang mengabulkan sebagian permohonan terkait uji materi Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan bahwa;

> "…….*Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi : a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat….*".

Dalam putusannya MK menyatakan frasa "yang keputusannya bersifat mengikat dalam aturan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Mahkamah menilai frasa tersebut mereduksi kemandirian KPU dan sekaligus tidak memberikan bentuk kepastian hukum. Sehingga, KPU dalam pelaksanaan kedepannya tidak dapat dipengaruhi atau di intervensi oleh lembaga lain khususnya DPR.

Adanya eksistensi kewenangan (a*uthority*) yang mengakomodir independensi KPU, secara umum diartikan sebagai hak untuk bertindak dan mengeluarkan perintah berdasarkan kekuasaan yang diamanahkan kepada penyelenggara negara. Terlebih KPU dapat saja menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan Lembaga negara, apabila kewenangan kosntitusionalnya dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 untuk menyelenggarakan pemilihan umum diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan and/atau dirugikan oleh lembaga negara lain yang ada atau dibentuk oleh UUD 1945.[156] Merujuk adanya ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenagnan Konstitusional Lembaga Negara, menyebutkan "Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan UUD 1945" yang tidak secara jelas ditentukan nama lembaga dan kewenangan konstitusionalnya, menunjukkan kemungkinan pemohon lain diluar lembaga negara utama. Sehingga, tidak menutup kemungkinan kewenangan KPU dalam membentuk aturan PKPU yang materi muatannya selaras dengan buku ketiga UU Pemilu dibentuk oleh legislative, dapat menimbulkan sengketa kewenangan lembaga negara dikemudian hari.

[156] Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 219-221

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

1. KPU sebagai penyelenggara pemilu memiliki peran penting dalam rangka mensukseskan pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Sebagai salah satu upaya dalam menyelenggarakan kewenangannya KPU mengeluarkan Peraturan KPU atau PKPU. Kedudukan PKPU diakui dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana terakomodir dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kedudukan tersebut memiliki daya ikat dan daya paksa selama tidak bertentangan dengan konstitusi maupun undang-undang diatasnya. Sedangkan, materi muatan PKPU bersifat teknis operasional sebagai bentuk kewenangan (derivatif) atas segala ketentuan pemilu yang terakomodir dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
2. Pada praktiknya, pelaksanaan PKPU tidak luput dari pro dan kontra oleh sebagian kalangan masyarakat maupun pihak yang berkepentingan, seperti partai politik. Ketidakselarasan kedudukan dan materi muatan PKPU pada faktanya memberikan dampak pembatalan terhadap pemberlakuan PKPU yang telah di undangkan. Padahal PKPU yang dibatalkan tersebut merupakan bentuk aspirasi masyarakat. Oleh karena

itu, perlu adanya penataan kelembagaan KPU yang bersifat c*onstitutional importance,* untuk diakomodir secara eksplisit dalam Konstitusi. Sebagai upaya pengakomodiran secara terbuka terhadap kewenangan KPU dalam mengeluarkan PKPU, tanpa harus terikat dengan UU Pemilu. Sehingga, kedepannya materi muatan yang seharusnya di akomodir PKPU adalah sebagaimana termuat dalam buku ketiga UU Pemilu, sedangkan kedudukannya sebagai komisi Independen diatur dalam konstitusi dengan tereksplesitkan khusus dalam UU KPU .

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada pemerintah melakukan amandemen V terhadap UUD NRI 1945 dengan mencantumkan KPU. Idealnya suatu komisi negara independen khususnya KPU diatur secara tegas dalam bab tertentu atau pasal demi pasal konstitusi. Sebagai upaya mengantisipasi permasalahan efektifitas fungsi dan problema relasi antarlembaga negara dalam rangka menegaskan cita negara hukum yang demokratis (*democractische rechtstatat*), *check and balances*, serta prinsip *the new separation of power.*
2. Perlu dilakukannya revisi terhadap UU Pemilu saat ini melingkupi pengaturan buku ketiga, keempat dan kelima yang seharusnya menjadi kewenangan KPU dengan mengakomodir ketentuan tersebut melalui

PKPU, sebab KPU selaku penyelenggara pemilu seyogianya berhak membentuk aturan atas penyelenggaraan yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Aziz Bari, 2008, *Malaysian Constitution: A Critical Introduction,* Kuala Lumpur: The Other Press, 2008, hlm. 120

Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 170

Abdul Muin Salim,2002, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al Qur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 294

Abdul Wahaf Kallaf, 1994, *Politik Hukum Islam,* Yogyakarta: Tirana Wacana, hlm.79

Abu A'la Maududi, 1995, *Sistem Politik Islam,* Bandung: Mizan, hlm. 158

Ahmad Syafi'i Mar'Arif, 1985, *Studi tentang Peraturan dalam Konstiutante: Islam dan Masalah Kenegaraan",* Jakarta: LP3E, hlm. 129

Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* Jakarta:Sinar Grafika, hlm. 104

Alwi wahyudi, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi,* Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 310

Amiroeddin Sjarief, 1996, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatnya*,Jakarta: Rinerka Cipta, 1996, hlm. 78- 79

Amiroeeddin Syarif, 1997, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 73

Anwar, 2002, *Konsepsi Kedaulatan dalam Membangun Negara Hukum yang Demokratisdan Berketuhanan,* Malang: Setara Press, hlm. 251

Aribowo, Muh. Asfar, dkk, 2003, *Model-Model Sistem Pemilihan IX Indoneseia,* Surabaya: PuSDeHAM, hlm. 2

Asshidiqie, Jimly, dan Safa'at M. Ali, 2006, *Theory Hans Kelsen tentang Hukum,* Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 110

Bagir Manan, 2003, *Dasar- Dasar Perundang- Undangan Indonesia,* Cetakan Pertama, Jakarta: Indonesia, Hil-Co, hlm. 3

Daniel Leb, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia Keseinambungan dan Perubahan,* Jakarta: Social Agency Baru, 1990, hlm. 514

Denny Indrayana, 2008, *Negara ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 287

Dian Aries Mujiburrohman, 2017, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Yogyakarta: STPN Press,hlm. 87

Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum,* Padang: Angkasa Raya Padang 1992, hlm. 20

Dzadzuli, 2002, *Fiqih Siyasah : Implementasi* Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah, Bandung: Kencana, hlm. 158

Encik Muhammad Fauzan, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Malang: Setara Press, hlm. 169

Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum,* Setara Press, Malang, hlm. 75

Farida, Maria, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan,* Yogyakarta: Kanisius,hlm. 25

Faried Ali, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 210

Fazlur Rahman, 1996, *Tema Pokok Al-Qur'an,* Bandung: Pustaka, hlm. 286

Frans Magniz Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis,* Jakarta: Gramedia, hlm. 58

_____, 1993, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa,* Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 39

Gunawan A., 2002, Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Seabgai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, hlm. 92

Hartono Mardjono, 2001, *Negara Hukum yang Demokratis : Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru,* Jakarta: Yayasan "Koridor Pengabdian", hlm. 43

Hazairin, 1982, *Hukum Kewarisan Billateral menurut Qur'an dan Hadis,* Jakarta: tintamas, hlm. 6-10

I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Hukum Konstitusi: Problemaatika Konstitusi IndonesiaSesudah Perubahan UUD 1945,* Malang: Setara Press, hlm. 173-175

_____*Ilmu Negara, 2017: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan,* Malang: Setara, 2017, hlm. 195

IDEA, 2002, *standar- standar* International Pemilu : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: IDEA, hlm. 39-47

J. Suyuti Pulungan, 1994, *Prinsip-pinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah,* Jakarta: Rajawali Press, hlm. 174-175

Jazim Hamidi dkk, 2010 *Konstitutalisme Konstiutsi*, Malang: IN- trans publishing,

hlm. 45

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok- pokok Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 879-880

_____, *Perihal Undang- Undang,* Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2011, hlm. 213

_____, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 277

_____, 2005, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia,* Edisi Revisi, Jakarta: Konstitutsi Press, hlm. 152-162

_____, 2006, Perkembangan dan Koknsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 43

_____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 31

[1] Khaled Abou El Fadl, *Selamatkan Islam dari Muslim Paritan,* Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2006, hlm. 39-42

Khelda ayunita, 2016, Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Mitra Wacana Media, hlm. 116

Krissantono, 1980, *Pandangan Presiden Soehrto tentang Pancasila,* Jakarta: Yayasan Proklamasi, CSIS, hlm. 27

Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 74

Lukman Hakim, 2009, *Keududukan Hukum Komisi Negara di Indonesia,* Malang: Setara Press, hlm. 26

M. Solly Lubis, 1983, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan,* Bandung, hlm. 13

Mahenra Kurniawan, 2007, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif,* Yogyakarta: Kreasi Total media, hlm. 5

Majid Khadduri, 2002, *Perang dan Damai dalam Hukum Islam,* Yogyakarta: Tarawang Press, hlm.46

Maria F.Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Cet. 11,* Kanisius, Yogyakarta, hlm. 15-16

Maria Farida I. 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya,* Yogyakarta: Kanisius, hlm. 2

Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara,* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 219-221

Masdar Hilmy, 2014, *Islam Politik dan Demokrasi: Pergulatan antara Agama, Negara dan Kekuasaan,* Surabaya: Imtiyaz, hlm. 6

Michael R. Asimov, 2002, *Administrative Law,* Chicago: The BarBri Group, 2002, hlm. 2

Moh. Fajrul Falakh, 2012, *Komisi Negara Independen dan Redistribusi Kekuasaan, Kata pengantar dalam* Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam sistem Ketatanegaraan), Yogyakarta: Genta Press, hlm. 5*

Muhammad Alim, 20021, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945,* Yogyakarta: UII Press, hlm. 16

Muhammad Iqbal, 2016, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,*

Jakarta: Penadamedia Group, hlm. 160

Mujar Obnu Syarif dan Khamami Zada, 2008, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam,* Jakarta: Erlangga, hlm. 204-205

Munir Fuady, 2011, *Teori Negara Hukum Modern* (*Rechtstaat),* Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 181

Muntoha, 1998, *Fiqh Siyasah, Doktrin, Sejarah, dan Pemiiran Islam tentang Hukum Tata Negara,* Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, hlm. 62

Musthafa Kamal Pasha et.all, 2003, *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*, Yogyakarta, Citra Karsa, Mandiri, hlm. 146

Ni'Matul Huda, Imam N., 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Fajar Interpretama Mandiri, hlm. 93

Ni'Matul Huda, 2005, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review,* Yogyakarta: UII Press, hlm. 18

_____, 2016, *Sengketa Kewenangan Lembaga Neg ara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi,* Yogyakarta: FH UII Press, 2016, hlm. 83

_____, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusamedia, hlm.12.

Nur Hidayat Sardini, 2010, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia,* Yogyakarta: Fadjar Media Press, 2010, hlm. 18- 19

Padmo Wahyono, 1993, *Indoensia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghaliela Indonesia, hlm. 67

Philipus M. Hudjon, 1985, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Studi tentang Pinsip-prinsipnya, Penangannya oleh Peradilan Dalam*

Lingkup Peradilan Umum dan Pmebentukan Peradilan Administrasi Negara (disertasi), Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 91-108

Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 22

Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara,* Yogyakarta: UII Press, hlm. 10

_____, 2007, *Fiqih politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan,* Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 21

_____, 2014 *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 81

Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, hlm. 23

Sajipto Rahardjo, 2006, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta,hlm, 140

Samidjo, 1986, *Ilmu Negara,* Bandung: Armico, hlm. 236

Satjipto Rahardjo, 2003 *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* Yogyakarta: Genta Pubulishing, hlm. 73

Sirajuddiin, 2015, Winardi, *"Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia,* Malang: Setara Press, hlm. 314

Sirajuddin, 2007, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,hlm. 114

Soehino, 1981, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm. 1

Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*,

Yogyakarta : UII Press, 2010, hlm. 10

Sri Soemantri, 2008, *Lembaga Negara dan State Auxilliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Surabaya: Departemen Hukum Fakultas Hukum Unair, hlm. 209

Sudargo Gautama, 1981, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 11

Susi Dwi Harijanti (editor utama), 2011, *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD, Bandung, hlm. 157- 158

Syaiful Bakhri, 2010, *Ilmu Negara dalam Konteks Negar Hukum Modern*, Jakarta: Total Media, hlm. 80

_____, 2017, *Ilmu Negara dalam Pergumulan Filsafat, Sejarah dan Negara Hukum,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2 hlm. 113

_____, *Umar Yang Agung*, terjemahan Karsidjo Djojosumarno, Bandung: Pustaka Salman, ITB, 1981, hlmz. 268

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 278

Titik Triwulan, 2010, T, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indoensai Pasca Amandemen UUD NRI 1945,* Jakarta: Prenamedia Group, hlm.181

Titik Triwulan T. Dan H. Ismu Gunadi Widodo, 2003, *Hukum Tata Usaha Neggara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003, hlm. 118

_____, 2010 *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2010, hlm. 18

Said Sugiharto, 1993, *Pengantar Hukum Indonesia,* Jakarta: Sinar Grafika, 3, hlm. 64

Umit Sonmez, 2004, *Independent Regulatory Agencies: The World Experience Case and The turkish Case*, Thesis oon The Graduate Scholl of Social S ciences of Midle East Technical University, hlm. 5

Yahya Ismail.1995, *Hubungan Penguasa dan Rakyat Dalam Perspektif Sunnah,* Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 9-18

Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian,* Jakarta: Gema Insani Press, hlm. 90

Zainal Arifin Mochtar, 2006, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi,* Jakarta: Raja Grafindo Persada,, hlm. 22

Jurnal

Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2 Nomor 1 Maret 2013, hlm. 104

Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12- tahun III, April- Juni, 2006, hlm. 5-21

Jurnal Konstituusi Volume 4 Nomomr 2 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Juni, 2007, hlm. 14

Jurnal Pranata Hukum: Volume 6 Nomor 2 Juli 2011, hlm. 171- 182

Jurnal Pro Justitia, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, hlm. 62

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelengaraan Pemilihan Umum

Data Elektronik

http://nasional.kompas.com/read/2015/10/06/14593261/KPU.Akui .Sengketa. Pilkada.Sering.Disebabkan.Aturan.yang.Kurang.Spesifik, pada 8 Septembebr 2018 Pukul 09.53 WIB

http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1225-probleatika pkpu-no-20-tahun-2018-mantan-koruptor-menjadi-caleg pada 5 November 2018 Pukul 2018

https://nasional.kompas.com/read/2017/08/06/20390981/revisi-uu-pemilu-dinilaihambat-tahapan-pemilu pada 13 September 2018 Pukul 17: 44 WIB

https://news.detik.com/kolom/d-4219077/pkpu-dan-sanksi-moral-mantan-koruptor pada 5 November 2018 Pukul 7:44 PM

https://tirto.id/saat-islam-menjadi-agama-mayoritas-di-dunia-cmdV pada 1 September 2018 Pukul 09.39 WIB

https://tirto.id/yang-mendukung-dan-menolak-mantan-napi-korupsi-jadi-caleg cLkN pada 9 Oktober 2018 Pukul 19:55 WIB

https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt552a59833c9f1/perbedaan-peraturan-dan-keputusan-kpu di akses pada 25 September 2018 Pukul 22:10 WIB

postingan Instagram Mahfud MD pada 5 Oktober 2018