

Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pembentukan Norma pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Berdasarkan Kesesuaian Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Jhon Marthin

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

*Email: jhon.bawaslu@gmail.com

Abstrak

Pasal 88A Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberikan peringatan secara tertulis kepada pelanggar protokol kesehatan. Dikaitkan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat penerapan asas yang kurang tepat terkait pasal tersebut yaitu asas kelembagaan dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Hasil dari penelitian ini adalah materi muatan pada ketentuan Pasal 88A Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 sebaiknya diatur pada materi muatan undang-undang untuk kemudian Bawaslu dapat membentuk peraturan tentang pelaksanaan tersebut kedalam Peraturan Bawaslu.

Kata Kunci: Peraturan KPU; KPU; Asas Peraturan Perundang-undangan

Abstract: Article 88A of KPU Regulation No. 13 of 2020 on the Second Amendment to The Election Commission Regulation No. 6 of 2020 concerning the Implementation of The Election of Governors and Deputy Governors, Regents and Deputy Regents, and/or Mayors and Deputy Mayors Simultaneously Continued In Nonnature Corona Virus Disease Disaster Conditions 2019 (Covid-19), giving authority to Bawaslu to give written warnings to violators of health protocols. Associated with the principle of the establishment of laws and regulations there is an incorrect application of the principle related to the article, namely institutional principles and principles of conformity between types, hierarchies, and content materials. The result of this research is the content material on the provisions of Article 88A of KPU Regulation No. 13 of 2020 should be regulated on the material content of the law to then Bawaslu can form regulations on the implementation into the Bawaslu Regulation.

Keywords: KPU regulations; KPU; Principles of Legislation

CARA MENGUTIP

Marthin, Jhon. 2021.
Kewenangan Komisi
Pemilihan Umum dalam
Pembentukan Norma pada
Peraturan Komisi Pemilihan
Umum Berdasar Kesesuaian
Asas Pembentukan
Peraturan Perundang-
undangan. Awasia: Jurnal
Pemilu dan Demokrasi, Vol 1,
No 2 (2021), 113-125

PENDAHULUAN

Negara hukum adalah negara yang berdasar pada hukum yang berlaku, hukum sebagai sistem, bukan orang per orang. Negara Hukum membangun sistem hukum itu sendiri untuk suatu sistem yang fungsional, berkeadilan, dan memberikan kepastian hukum, dikembangkan dengan menata kelembagaan secara politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (law making) dan ditegakkan (law enforcing) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Indonesia dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan berdasar pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur mengenai pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia. Pada prinsipnya pasal tersebut mendelegasikan kepada Undang-undang untuk melaksanakan penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Tahun 2020 berdasar pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-

Undang menugaskan KPU dan Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan.

Penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2020 yang sangat berbeda dibandingkan pada penyelenggaraan Pemilihan sebelumnya karena dilaksanakan ditengah Pandemi Covid-19. Tahapan Pemilihan di Tahun 2020 dimulai pada 30 September 2020, namun pada 31 Maret 2020 Presiden menetapkan kedaruratan kesehatan masyarakat corona virus disease 2019 (COVID-19) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sehingga pelaksanaan tahapan Pemilihan dihentikan beberapa saat. Tahapan Pemilihan dimulai kembali setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Berdasarkan uraian dari latar belakang maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah Bagaimana Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dapat memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memberikan peringatan secara tertulis kepada pihak yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan

pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)?

METODE PENELITIAN

Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dan menentukan materi muatan yang akan dinormakan dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Memberikan informasi mengenai materi muatan yang akan dimuat dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Kerangka Pemikiran

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini diatur dengan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Undang-undang tersebut dijelaskan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain peraturan perundang-undangan yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terdapat pula jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan

kewenangan seperti Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu.

Pelaksanaan Pemilihan Tahun 2020 merupakan pelaksanaan yang cukup berat karena dihadapkan pada kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), beberapa kali tahapan Pemilihan ditunda karena tingginya tingkat penularan virus Covid-19. Pada akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota untuk melakukan penundaan pemungutan suara Pemilihan Tahun 2020. KPU Menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Dalam ketentuan Pasal 88A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan

Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), KPU memberikan kewenangan kepada Bawaslu, jika terdapat pihak yang melanggar kewajiban protokol kesehatan paling kurang berupa penggunaan masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu Kelurahan/Desa memberikan peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Pemberian kewenangan ini kepada Bawaslu menjadi suatu hal yang menimbulkan ketidakpastian hukum karena Bawaslu sebagai lembaga yang bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilihan yang diselenggarakan KPU dan bertanggungjawab kepada DPR dan Presiden justru malah diberikan kewenangan yang tertuang dalam peraturan KPU.

Metode Penelitian

Metode Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif yang merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Sedangkan penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap

peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.¹

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder mempunyai ruang lingkup yang meliputi surat-surat pribadi, buku-buku sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.² Pendekatan normative ini akan dititik beratkan pada masalah yuridis mengenai aturan-aturan hukum mengenai Pilkada serentak ditengah wabah COVID-19. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, bisa berupa perilaku masyarakat, melalui penelitian, atau bisa juga berupa aturan perundang-undangan. Sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.

Data dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari aspek Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

¹Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 13

²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tindjauan Singkat*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 24.

- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang sebagaimana telah diubah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang;
- d. Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- e. Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang;
- f. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi

Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19); dan

- g. Peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Sedangkan data sekunder berasal dari telaah buku dan literatur lain. Peneliti akan melakukan penelaahan buku dan literature dari berbagai sumber utamanya yang terkait dengan tema penyelenggaraan Pemilihan, efektifitas dan efisiensi, dan pemerintahan daerah.

PEMBAHASAN

Eksistensi Prinsip Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (institution) dan proses (process) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.³ Menurut Hans Kelsen hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari

³Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Lembaga penelitian Hukum dan

Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, 1986), hal.15

norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.⁴

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (Grundnorm).⁵

Hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

Adanya demikian banyak produk hukum tertulis menimbulkan pertanyaan bagaimanakah hubungan antara ketentuan hukum tertulis yang satu dan yang lainnya, suatu hal yang penting diketahui jawabannya karena menyangkut kekuatan mengikat hukum tertulis sebagai suatu ketentuan hukum yang valid.⁶ Kesatuan norma ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan

norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.⁷ Norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi disebut sebagai norma dasar (grundnorm). F.A.M. Stroink dan J. G. Steenbeek menyatakan bahwa: "Het Begrip Bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht"⁸ pernyataan tersebut bermaksud bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.⁹ Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu ada dasar hukumnya, dan komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua kewenangan) dan standar Khusus (jenis kewenangan tertentu).

⁴Maria Farida Indrati S, *Ilmu perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal.23.

⁵ *Ibid*, hal. 41.

⁶Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*. (Bandung: PT. Alumni, 2009), hlm. 61-62.

⁷Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971, diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2008), hlm. 179.

⁸Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatam, 2008), hlm. 65.

⁹ *Ibid*, hlm. 66.

Pengaturan dan Implementasi Kewenangan dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ketentuan yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (*Lex superior derogat legi inferior*).

Di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan bahwa hierarki peraturan-perundang-undangan tidak berbunyi mengenai kedudukan Peraturan KPU serta Peraturan Bawaslu. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi “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, dan dalam Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa 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 berdasarkan kewenangan.

KPU dan Bawaslu dibentuk dan diberikan kewenangan berdasar pada Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Beberapa Pasal dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang memberikan kewenangan atributif kepada KPU untuk membentuk Peraturan KPU, antara lain:

1. Pasal 9 ayat 4 yang mengatur mengenai tata kerja KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan KPU;
2. Pasal 12 huruf c mengenai tugas menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
3. Pasal 13 huruf b mengenai kewenangan menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu; dan
4. Pasal 75 mengenai pembentukan Peraturan KPU untuk menyelenggarakan Pemilu;

Selanjutnya pasal yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk membentuk Peraturan Bawaslu yaitu dalam Pasal 145 Undang-Undang 7 Tahun 2017. Dalam hal ini kedudukan Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan, diakui keberadaannya, dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari setiap pasal yang memberikan kewenangan atributif kepada KPU di atas, hanya terbatas pada hal tata kerja KPU dan tahapan Pemilu yang diatur oleh KPU.

Seluruh asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas tertuang dalam Pasal 5 serta penjelasannya sebagaimana terlampir pada lampiran Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berikut merupakan asas dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan meliputi:

1. **kejelasan tujuan** yaitu setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. **kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat** yaitu setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. **kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan** yaitu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
4. **dapat dilaksanakan** yaitu setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. **kedayagunaan dan kehasilgunaan** yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. **kejelasan rumusan** yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. **keterbukaan** yaitu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut asas kejelasan tujuan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019

(Covid-19), norma peraturan KPU dimaksud sudah jelas tujuannya agar setiap penyelenggara pemilihan, pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik, penghubung pasangan calon, tim kampanye, dan/atau pihak lain yang terlibat dalam Pemilihan Serentak Lanjutan wajib melaksanakan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Menurut asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) kurang tepat karena secara kelembagaan dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa “Dalam menjalankan tugasnya, KPU melapor kepada DPR dan Presiden mengenai pelaksanaan tugas penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya” dan dalam Pasal 142 ayat (1) “Dalam menjalankan tugasnya, Bawaslu melapor kepada DPR dan Presiden mengenai pelaksanaan tugas penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya”. Dalam pelaksanaannya, Bawaslu tidak melaporkan setiap tugas dan wewenangnya kepada KPU namun kepada DPR dan Presiden sehingga pelaksanaan

norma pemberian teguran tertulis oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu Kelurahan/Desa dalam Pasal 88A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) menjadi terkendala karena pejabat pembentuk dalam pemberian kewenangan yang tidak sesuai dalam norma dimaksud.

Menurut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu adalah berkedudukan sama sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga materi muatan pengaturan dalam Peraturan KPU secara kelembagaan mengatur kepada kewenangan kelembagaan KPU dan kesesuaian tahapan penyelenggaraan Pemilihan dan tidak memerintahkan

Bawaslu untuk menindak setiap pelanggar protokol kesehatan. Seharusnya materi muatan tentang kewenangan penindakan terhadap pelanggar protokol kesehatan oleh Bawaslu ada pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukanlah pada peraturan perundang-undangan yang setara kedudukannya.

Menurut asas dapat dilaksanakan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), dalam Pasal 93 Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum Bawaslu bertugas melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu oleh KPU, sedangkan dalam Pasal 88A Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2020 KPU memerintahkan Bawaslu untuk memberikan peringatan tertulis kepada setiap pelanggar protokol kesehatan sehingga norma Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan Undang-Undang 7 Tahun 2017.

Menurut asas kedayagunaan dan kehasilgunaan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019

(COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), norma dimaksud memang dibutuhkan serta bermanfaat dalam pelaksanaan Pemilihan Tahun 2020 di masa Pandemi Covid-19.

Menurut asas kejelasan rumusan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Menurut asas keterbukaan pada norma pemberian peringatan secara tertulis pada saat terjadinya pelanggaran kepada pihak yang bersangkutan agar mematuhi ketentuan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), Peraturan KPU dimaksud dalam pembentukannya sudah melaksanakan ketentuan Pasal 75 ayat (4) Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yaitu melaksanakan konsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.

Analisis Kewenangan dalam Pembentukan Norma

KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 Undang-undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, KPU dan Bawaslu memiliki kewajiban untuk melaporkan kepada Presiden setiap hasil penyelenggaraan dan pengawasan Tahapan pemilu. Oleh karena itu jika kewenangan memberikan peringatan secara tertulis oleh Bawaslu tertuang di dalam Peraturan KPU maka secara etika Bawaslu melaporkan hasil penanganan pelanggaran protokol kesehatan Covid-19 kepada KPU, sementara Bawaslu dibentuk oleh Presiden dan melaporkan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden.

Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dipenuhi secara keseluruhan pada setiap normanya, norma pada Pasal 88A Peraturan KPU nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6

Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tidak memenuhi asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dan asas dapat dilaksanakan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Dalam hal ini materi muatan pemberian peringatan secara tertulis kepada setiap Penyelenggara Pemilihan, Pasangan Calon, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Penghubung Pasangan Calon, Tim Kampanye, dan/atau pihak lain yang terlibat dalam Pemilihan Serentak Lanjutan yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) oleh Bawaslu tidak sesuai jika dituangkan dalam Peraturan KPU, sehingga perlu diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan KPU.

KESIMPULAN

Berlakunya Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah memberikan pengaturan yang tegas dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari undang-undang sampai pada peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan. Kesesuaian asas harus terpenuhi secara keseluruhan tanpa menggugurkan salah satunya untuk memberikan pengaturan dan materi muatan yang jelas dan tegas dalam setiap normanya.

Terhadap norma dalam Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor

13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) mengarah pada tujuan yang baik karena mengajak penyelenggara Pemilihan serta masyarakat untuk mematuhi protokol kesehatan Covid-19, namun tidak memberikan kepastian hukum sehingga dapat multitafsir dalam pelaksanaannya dan memberikan dampak yang tidak baik kedepannya pada pelaksana dan masyarakat.

Materi muatan pada ketentuan Pasal 88A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebaiknya diatur pada materi muatan undang-undang, sehingga Pemerintah dan DPR sebaiknya melakukan revisi atau perubahan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Jika ketentuan dimaksud sudah dinormakan dalam undang-undang, Bawaslu dapat membentuk peraturan tentang pelaksanaan ketentuan tersebut ke dalam Peraturan Bawaslu sehingga setiap

asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terpenuhi dan memiliki kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Kelsen, Hans. 2008. *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971, diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1986. *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Lembaga penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Arief Sidharta. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*. Bandung: PT. Alumni.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif suatu Tindjauan Singkat*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Waluyo, Bambang. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Winanmo, Nur Basuki. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatam.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang sebagaimana telah diubah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang.

Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun

2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).