

# Implikasi Distribusi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Berbagai Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Ahmad Siboy

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang  
Jalan Mayjend Haryono 193 Malang  
✉ siboyalsalman@unisma.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/2gs1vv83>

## Abstrak

Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) masih tersebar kedalam berbagai jenis Peraturan Perundang-Undangan mulai dari Undang-Undang Dasar (UUD NRI Tahun 195), Undang-Undang (UU), Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) dan seterusnya. Banyaknya jenis produk hukum yang mengatur tentang Pilkada tentu menyebabkan pertentangan antar jenis produk hukum yang satu dengan yang lainnya. Penelitian ini bertolak dari perumusan masalah tentang mengapa dan apa implikasi dari regulasi tentang pemilihan kepala daerah yang harus diatur oleh berbagai jenis peraturan perundang-undangan?. Jenis penelitian yang digunakan merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan kasus dan pendekatan filosofis. Hasil penelitian



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

menunjukkan bahwa pengaturan Pilkada pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan karena mengikuti alur hierarkis dan keharusan perumusan pada jenis peraturan yang berkedudukan sebagai primary legislation dan second legislation. Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada telah berimplikasi terhadap terjadinya hyper regulation, conflict of norm, alienasi perlindungan hukum, pertentangan putusan antar lembaga peradilan atas substansi norma yang sama serta inkonsistensi prosedur pembentukannya.

## **Kata Kunci**

*Implikasi, Distribusi, Peraturan Perundang-Undangan, Pemilihan Kepala Daerah*

## **I. Pendahuluan**

Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) masih dituangkan dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang dasar hingga peraturan pelaksanaan bahkan sampai pada surat edaran (*belegregels*). Pada level undang-undang dasar, pengaturan tentang Pilkada diatur secara eksplisit pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Pilkada untuk tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Bahkan ketentuan tersebut juga dimaknai tidak tunggal atau hanya bersandar pada ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 saja, Pilkada juga disandarkan kepada ketentuan Pasal 22E yang mengatur tentang pemilihan umum. Sementara pada level undang-undang maka Pilkada diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

---

tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 menjadi undang-undang (selanjutnya disebut UU Pilkada).

Namun, walaupun undang-undang merupakan tulang punggung yang menjabarkan tentang segala hal yang berkaitan dengan Pilkada akan tetapi pengaturan yang lebih teknis tentang penyelenggaraan Pilkada juga diatur oleh lembaga penyelenggara dan lembaga pengadil Pilkada. Lembaga penyelenggara dan lembaga Pengadil Pilkada menjadi lembaga yang memiliki kewenangan otonom untuk mengatur hal-hal yang lebih teknis mengenai penyelenggaraan dan peradilan Pilkada melalui peraturan yang dikeluarkan oleh lembaganya masing-masing. Semisal, Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) juga dapat menerbitkan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu). Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga dapat mengeluarkan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Sedangkan lembaga peradilan yang mengeluarkan peraturan lembaganya dalam hal penyelesaian sengketa Pilkada dapat dilihat dari Mahkamah Konstitusi (MK) yang menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Tahapan, Kegiatan, Dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.<sup>1</sup>

Realitas di atas tentu merupakan realitas regulasi yang dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia bukanlah suatu hal yang bermasalah. Sebab, berbagai peraturan tentang Pilkada pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan sistem

---

<sup>1</sup> Ahmad Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada* (Depok: Rajawali Press, 2022).

norma yang berlaku di Indonesia. Yakni, suatu sistem peraturan perundang-undangan yang disusun secara hierarkis dan dikualifikasi sebagai *primary legislation* dan *second legislation*.<sup>2</sup> Atas dasar itulah kemudian tidak mengherankan manakala pengaturan tentang pemilihan kepala daerah tersebar kedalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan dan dengan jumlah yang relatif cukup banyak.

Banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan tersebut bukan lantas menunjukkan tiadanya hubungan antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Semua jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada memiliki hubungan yang tidak terpisahkan satu sama lain/saling terikat dan berada dalam satu rangkaian nilai.<sup>3</sup> Aturan yang tinggi menjadi sumber atas jenis peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, aturan yang khusus mengesampingkan aturan yang bersifat umum. Dengan pola demikian maka diharapkan terjadi kesinambungan dan kemudahan dalam memahami regulasi tentang Pilkada mulai dari hal-hal yang diatur dalam undang-undang yang bersifat organik hingga yang bersifat teknis.

Namun, banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada telah berimplikasi terhadap pertentangan antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Pertentangan tersebut muncul dari sisi muatan materi hingga proses pengujiannya. Pada tataran ini dapat diambil contoh pada pengaturan tentang Pilkada pada Undang-Undang

---

<sup>2</sup> Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia: Ide Untuk Membangun Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Pemerintah* (Malang: Univesrsitas Brawijaya, n.d.).

<sup>3</sup> Safi Safi, *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Judicial Review: Rekontruksi Model Kewenangan Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Yogyakarta: Diva Press, 2016).

---

Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6 Tahun 2020. Pada Pasal 156 UU 10 tahun 2016, *subjectum letis* perkara perselisihan hasil pemilihan hanya peserta pemilihan sedangkan dalam pasal 4 PMK Nomor 6 Tahun 2020 tidak hanya peserta pemilihan melainkan juga ditambah oleh lembaga pemantau pemilihan.

Artinya, PMK menambah jumlah pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan Perkara Perselisihan Hasil Pilkada. Penambahan *subjectum letis* oleh PMK tentu bertentangan dengan pengaturan tentang muatan materi tiap jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. PMK sejatinya hanya berisi materi yang berkaitan dengan pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan yang diatur dalam undang-undang. PMK tidak boleh melakukan penambahan hak atau subyek hukum mengingat penambahan dan pengurangan hak hanya dapat dilakukan pada jenis peraturan perundang-undangan berupa undang-undang (Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945). Dari sisi hierarkis maka secara otomatis PMK yang memuat penambahan *subjectum letis* tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya sehingga apabila menggunakan asas *lex superiori deroget lex priori* maka secara otomatis PMK tersebut dapat dibatalkan. Sebab, mengatur materi muatan melampaui apa yang didelegasikan oleh undang-undang.

Pada sisi pengujian, ruang pengujian atas UU tentang Pilkada dan PMK tentang Pilkada akan berbeda lembaga. Untuk undang-undang yang mengujinya adalah Mahkamah Konstitusi sedangkan untuk PMK sejatinya dilakukan oleh Mahkamah Agung mengingat kedudukan peraturan

perundang-undangan dibawah undang-undang merupakan objek uji materi dari Mahkamah Agung. Ironisnya, PMK tidak dapat diuji oleh MA mengingat PMK “hanya ditetapkan” dan tidak diundangkan.

Permasalahan terkait relasi kedudukan, materi muatan dan pengujian atas setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pilkada merupakan suatu problematika hukum yang sangat krusial karena ketidakjelasan atas hal-hal tersebut dapat menjadikan Pilkada mengalami berbagai permasalahan sejak dari tahapan proses hingga tahapan hasil sehingga Pilkada sebagai salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk mewujudkan demokrasi konstitusional di Indonesia malah menjadi salah satu biang keladi dari carut-marutnya ketatanegaraan Indonesia.

1. Mengapa pengaturan tentang pemilihan kepala daerah diatur oleh berbagai jenis peraturan perundang-undangan?
2. Apa implikasi atas banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah?

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Yakni, suatu penelitian yang akan berpijak dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga peradilan. Jenis penelitian ini juga sering disebut sebagai jenis penelitian doktrinal atau pustaka. Namun, walaupun jenis penelitian ini terkualifikasi sebagai jenis penelitian normatif bukan berarti penelitian ini hanya mengkaji ketentuan yuridis yang tertuang pada peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga peradilan. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan

---

peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan kasus, dan pendekatan filosofis. Bahan hukum yang akan ditelusuri terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Seluruh bahan hukum tersebut akan dikumpulkan dan diinventarisasi berdasarkan tiap sub pokok pembahasan. Setelah pengumpulan bahan hukum selesai atau dinilai memadai maka akan dilakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut melalui teknik analisis deskriptif, komparatif, dan argumentatif.

### III. Pembahasan

#### *Politik Hukum Distribusi Jenis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemilihan Kepala Daerah*

Politik hukum atau *legal policy* tentang pengaturan Pilkada telah dituangkan pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup> Politik hukum demikian sebagai akibat dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dimana peraturan perundang-undangan dipilah berdasarkan jenis, fungsi, hierarki dan pengujiannya.

Klasifikasi peraturan perundang-undangan berdasarkan fungsi ialah peraturan yang berfungsi sebagai *primary*

---

<sup>4</sup> Sopiani Sopiani and Zainal Mubaraq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 146, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.

---

*legislation* dan *second legislation*.<sup>5</sup> Semisal, undang-undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang berkedudukan/berfungsi sebagai *primary legislation* sedangkan peraturan pemerintah sebagai *second legislation*. Peraturan pemerintah berfungsi sebagai *second legislation* karena ia (PP) merupakan peraturan pelaksana (peraturan delegasi) sebagaimana dijelaskan lewat Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menerbitkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.

Sedangkan klasifikasi berdasarkan hierarki adalah jenis peraturan perundang-undangan yang disusun secara berurutan dari atas kebawah, mulai dari yang tertinggi hingga terendah. Klasifikasi ini merupakan klasifikasi yang merefresentasikan tiga asas sekaligus dalam peraturan perundang-undangan. Yakni:

- a. Asas *lex superiori deroget lex priori*. Asas ini merupakan asas yang menyatakan secara tegas bahwa suatu jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebab, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah berfungsi untuk menjalankan/menjabarkan suatu ketentuan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang terdapat di atasnya sehingga apabila terdapat peraturan yang memiliki kedudukan yang lebih rendah akan tetapi bertentangan dengan yang di atasnya maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dibatalkan. Pada tataran ini dapat dicontohkan dari PMK tentang Pilkada yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang;

---

<sup>5</sup> Nir Kosti, David Levi-Faur, and Guy Mor, "Legislation and Regulation: Three Analytical Distinctions," *The Theory and Practice of Legislation* 7, no. 3 (September 2, 2019): 169-78, <https://doi.org/10.1080/20508840.2019.1736369>.

- b. Asas *lex specialis deroget lex generalis*. Asas ini bermakna bahwa suatu aturan yang bersifat khusus dapat mengesampingkan aturan yang bersifat umum namun pengaturan yang bersifat khusus tersebut haruslah memiliki kedudukan yang setara dengan jenis aturan yang bersifat umum (dikesampingkan) semisal suatu ketentuan yang bersifat umum diatur oleh undang-undang maka pengesampingannya pun harus melalui undang-undang. Pada tataran ini dapat diambil contoh dalam penyelenggaraan Pilkada asimetris.<sup>6</sup> Pada penyelenggaraan Pilkada asimitris maka aturan yang mengatur secara umum Pilkada di Indonesia adalah undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Namun, undang-undang tersebut dikesampingkan oleh undang-undangan tentang Daerah Khusus Jakarta, Ibu Kota Nusantara, Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh dan Papua;<sup>7</sup>
- c. Asas *lex postpriori deroget lex priori*. Asas ini menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dikesampingan/digantikan melalui/oleh peraturan perundang-undangan yang setara. Namun, pergantian tersebut harus didasarkan kepada kesetaraan kedudukan secara vertikal antara undang-undang yang lama dengan undang-undang yang baru.

Klasifikasi terakhir didasarkan kepada pengujiannya. Klasifikasi berdasarkan kepada lembaga pengujinya ini adalah klasifikasi jenis peraturan perundang-undangan yang dibedakan terhadap lembaga yang berwenang untuk mengujinya. Berdasarkan ketentuan pada UUD NRI Tahun 1945 terdapat dua lembaga peradilan yang diberi kewenangan melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-

---

<sup>6</sup> Ahmad Siboy et al., "The Islamic Law-Based Design of Regional Head Post-Filling," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 1 (January 16, 2024): 1-15, <https://doi.org/10.22219/ljih.v32i1.31261>.

<sup>7</sup> Siboy, *Pengantar Hukum Pilkada*.

---

undangan. Yakni, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang sedangkan MK merupakan lembaga peradilan yang berwenang menguji undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Dari berbagai klasifikasi jenis peraturan perundang-undangan di atas maka regulasi tentang Pilkada termasuk dari jenis aturan hukum yang diatur oleh semua jenis klasifikasi peraturan perundang-undangan dimaksud. Yakni, mulai dari klasifikasi berdasarkan hierarki, fungsi hingga pengujiannya.

Pertama, dari segi jenis dan hierarki. Regulasi tentang Pilkada terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan mulai dari jenis peraturan perundang-undangan yang menduduki hierarki paling tinggi hingga kebawah bahkan sampai surat edaran. Hal tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. UUD NRI tahun 1945 sebagai jenis peraturan perundang-undangan tertinggi juga mengatur secara eksplisit tentang Pilkada. Ketentuan tersebut dapat ditemukan pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Pasal 18 tidak berdiri sendiri dalam kaitan dengan pengaturan tentang Pilkada, Pasal 18 juga terikat atau menjadi bagian dari ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengingat Pasal 22E mengatur tentang pemilihan umum secara keseluruhan dan Pilkada termasuk sebagai rezim dari pemilihan umum sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XX/2022. Pengaturan tentang Pilkada pada level UUD NRI tahun 1945 secara tersurat juga memiliki arti bahwa segala

---

regulasi tentang Pilkada harus berasal atau merupakan turunan dari UUD NRI Tahun 1945.

- b. Undang-Undang. Peraturan organik tentang Pilkada dijabarkan secara luas dan detail pada undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Pilkada. Yakni, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2014. Adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang Pilkada tentu merupakan suatu langkah maju. Sebab, awalnya pengaturan tentang Pilkada *include* kepada undang-undang lain. Hal tersebut dapat dilacak dari pengaturan tentang penyelenggaraan Pilkada secara langsung yang diatur pertama kali dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang nomor 32 Tahun 2024 tersebut berisi banyak hal atau tidak hanya tentang Pilkada melainkan tentang kedudukan, fungsi dan kewenangan pemerintahan daerah secara umum, pemerintahan desa dan pemilihan kepala daerah. Pengaturan tentang Pilkada berdiri sendiri tatkala undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dipecah kedalam berbagai undang-undang. Diantaranya, dipecah kedalam UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, UU 1 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 22 tahun 2014 tentang Pilkada yang menjadi cikal bakal lahirnya UU 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Pengaturan secara mandiri tersebut tentu menunjukkan urgensi eksistensi Pilkada dan betapa rumitnya menerapkan hukum dalam Pilkada.
- c. Aturan pelaksana. Regulasi tentang Pilkada yang berkedudukan sebagai peraturan pelaksana terwujud dalam berbagai jenis peraturan pelaksana. Diantara peraturan pelaksana tersebut adalah peraturan yang diterbitkan oleh lembaga penyelenggara pemilihan yang

meliputi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), Peraturan Komisi Pengawas Pemilu (Perbawaslu) hingga Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Kedudukan Peraturan yang dibentuk oleh lembaga penyelenggara pemilihan tersebut berfungsi sebagai peraturan pelaksana untuk menjalankan ketentuan pada undang-undang Pilkada. Menariknya, ketiga peraturan dari lembaga penyelenggara tersebut menjalani proses pembentukan tidak selayaknya peraturan pelaksana pada umumnya. Sebab, PKPU dan Perbawaslu harus dikonsultasikan dengan DPR dan Pemerintah sebelum ditetapkan padahal apabila pendekatannya adalah dari kualifikasi lembaga pembentuk dan posisi hierarkis peraturan perundang-undangan maka Perbawaslu dan PKPU tidak perlu melalui proses konsultasi dengan DPR. Realitas ini tentu merupakan realitas yang dapat menyebabkan peraturan lembaga penyelenggara mengalami hambatan dalam proses pembentukan dan/atau dalam merespon keadaan/putusan dari lembaga peradilan seperti putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023. Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 merupakan putusan yang berkaitan dengan perubahan ketentuan tentang syarat usia capres-cawapres sehingga atas putusan tersebut diperlukan penyesuaian pada level PKPU namun pada saat bersamaan, DPR RI sedang menjalani masa reses sehingga tidak memungkinkan dilakukan revisi PKPU seketika itu mengingat perubahan PKPU mutlak membutuhkan konsultasi dengan DPR padahal putusan MK berdempetan dengan detik-detik pendaftaran pasangan calon Presiden/Wakil Presiden.

- d. Peraturan kebijaksanaan (*beleidregels*). Selain diatur oleh undang-undang dan peraturan pelaksana, pengaturan tentang pemilihan kepala daerah juga diatur atau

dikuatkan oleh Surat Edaran (SE) yang secara teoritis berkedudukan sebagai peraturan kebijaksanaan (*beleidregels*). Biasanya, Surat Edaran ini diterbitkan terhadap suatu kasus yang masih dinilai multitafsir atau perdebatan publik seperti Surat Edaran Bawaslu Nomor 96 Tahun 2024 tentang Rumusan Pemaknaan Isu Hukum Dalam Tahapan Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota Tahun 2024 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Pengawas Pemilu/Pemilihan. Surat Edaran ini terkait makna masa jeda bagi mantan narapidana sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Secara prinsip, pilihan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang diterapkan pada regulasi tentang Pilkada tersebut bertujuan untuk:

- a. Saling menopang. Tiap jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada dibentuk dalam rangka untuk saling menopang satu sama lain atau bersifat saling melengkapi sehingga antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya saling terikat sehingga dapat menutup terjadinya kekosongan hukum dan/atau terjadinya *vaticque of norm*.<sup>8</sup>
- b. Umum ke khusus. Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada juga dalam rangka untuk memetakan dimana letak peraturan perundang-undangan

---

<sup>8</sup> Sofwan Sofwan, Haeruman Jayadi, and Rusnan Rusnan, "Kejelasan Perumusan Norma Dalam Pembentukan Undang-Undang (Kajian Terhadap Penggunaan Frasa Hukum Dalam Perumusan Norma Undang-Undang)," *Jurnal Risalah Kenotariatan* 2, no. 2 (December 3, 2021), <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.30>.

yang mengatur tentang pemilihan secara umum dan yang bersifat eksplisit atau dalam bahasa lain dari jenis peraturan perundang-undangan yang memuat peraturan perundang-undangan yang bersifat general sampai dengan hal-hal yang bersifat teknis.

- c. Eksekutorial. Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada juga diharapkan memudahkan pada tataran eksekusinya. Artinya, dengan banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tersebut maka proses implementasinya akan jauh lebih mudah karena segala hal tentang Pilkada telah terjabarkan secara detail dan aplikatif atas segala hal yang akan terjadi selama proses penyelenggaraan Pilkada sehingga setiap case yang ada dilapangan maka akan secara otomatis aturan tentang case terkait sudah tersedia terlebih dahulu.

## **Implikasi Pengaturan Pemilihan Kepala daerah Pada Berbagai Jenis Peraturan Perundang- undangan**

Pengaturan tentang Pilkada yang tersebar dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan merupakan suatu realitas yang justru menimbulkan implikasi yang problematik baik dari sisi eksistensi dan aplikasinya. Pertama, banyaknya jenis pengaturan tentu menjadi realitas yang menampakkan bahwa regulasi tentang Pilkada merupakan regulasi yang berada pada kondisi sangat “gemuk” atau bahkan obesitas padahal regulasi yang obesitas dapat berdampak terhadap:

- a. Kesulitan implementasi. Regulasi yang sangat banyak dapat menyebabkan kesulitan bagi penyelenggara bahkan

hakim dalam hal menerapkan Pasal yang sesuai dengan kasus hukum yang terjadi. Hal tersebut terjadi karena dengan banyaknya regulasi akan membuat para hakim tidak konsisten dalam memilih suatu norma hukum untuk hal-hal yang bersifat *in concreto*. Disini tentu dapat menjadikan hakim menerapkan norma yang berbeda terhadap suatu kasus yang memiliki karakter yang sama padahal seorang hakim dituntut untuk konsisten menerapkan norma yang sama terhadap perkara yang sama dan dilarang menerapkan hukum yang berbeda untuk kasus yang sama.

- b. Kaku. Regulasi tentang Pilkada yang terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tentu juga akan menjadikan penyelenggara pemilihan sangat kaku mengingat penyelenggara “terkungkung” dengan berbagai regulasi sehingga para penyelenggara merasa “was-was” atas setiap aktivitasnya. Was-was karena khawatir bahwa tindakan hukum yang dilakukannya melampaui ketentuan regulasi yang ada dan pada saat yang sama para penyelenggara belum tentu memahami secara keseluruhan aturan yang terdapat pada tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan tentang. Sebab, secara alamiah, sangat tidak mungkin penyelenggara Pilkada terutama yang tidak berlatar belakang pendidikan hukum, untuk dapat memahami seluruh regulasi tentang Pilkada sehingga berbagai kasus yang membutuhkan langkah cepat menjadi lamban karena penyelenggara harus melakukan berbagai pengumpulan dan verifikasi terhadap berbagai norma terlebih dahulu agar supaya merasa aman bahwa tindakan yang diambilnya telah sesuai dengan “seluruh” regulasi yang ada. Bersamaan dengan itu, para penyelenggara kehilangan fleksibilitas dalam melakukan tindakan sehingga banyak persoalan kongkrit yang lamban

mendapatkan penyelesaian dan pada akhirnya menjadikan permasalahan semakin menumpuk dan berlarut-larut padahal persoalan dilapangan membutuhkan fleksibilitas dan kecepatan waktu seperti sengketa masalah pemasangan alat peraga kampanye (APK).

- c. Penegakkan hukum terhambat. Banyaknya regulasi tentang Pilkada tentu dapat berdampak terhadap meningkatnya jumlah masalah hukum di Pengadilan mengingat semakin banyak aturan maka semakin membuat para pihak menemukan berbagai celah hukum untuk mengajukan sengketa termasuk terhadap perkara-perkara yang tidak begitu substansial. Diakui atau tidak, banyaknya aturan tentu berdampak pada semakin banyaknya hal-hal yang dapat “dikualifikasi” sebagai pelanggaran hukum sehingga dapat dimanfaatkan oleh para pihak yang berkontestasi untuk saling lapor. Hal ini tentu berdampak pada proses penegakkan hukum yang akan semakin banyak, rumit dan panjang sehingga proses penyelesaiannya pun tidak maksimal.
- d. Pengabaian keadilan substansial.<sup>9</sup> Banyaknya regulasi tentang Pilkada juga akan berdampak terhadap pengabaian penegakkan hukum substansial mengingat semakin banyak regulasi yang mengatur tentang “sesuatu” maka secara otomatis pula akan berdampak semakin sempitnya ruang keadilan substantif karena segala sesuatunya sudah diatur secara detail lewat norma-norma padahal keadilan substantif acapkali tidak linear dengan norma-norma hukum yang tertulis pada berbagai jenis peraturan

---

<sup>9</sup> Widayati Widayati, “Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan,” *Jurnal Hukum* 36, no. 2 (September 19, 2020): 59-72, <https://doi.org/10.26532/jh.v36i2.11391>.

perundang-undangan. Hal tersebut terjadi karena norma-norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan “berjalan” lebih lamban ketimbang dinamika permasalahan hukum Pilkada. Seringkali putusan diambil karena didasarkan kepada norma kongkrit yang secara filosofi berbeda dengan case yang ada.

- e. Biaya. Semakin banyak jenis regulasi tentang Pilkada maka akan berjalan beriringan dengan biaya yang harus dikeluarkan. Sebab, semakin banyak regulasi yang dibentuk maka secara otomatis membutuhkan biaya lanjutan berupa biaya sosialisasi dan bimbingan teknis untuk berbagai pihak baik penyelenggara, peserta, masyarakat dan penegak hukum. Biaya-biaya pemahaman melalui kegiatan seremonial tersebut tentu membutuhkan alokasi anggaran yang tidak sedikit dan melegitimasi betapa mahalnnya biaya penyelenggaraan Pilkada padahal tidak semua daerah memiliki anggaran yang memadai untuk dialokasikan bagi penyelenggaraan Pilkada.<sup>10</sup>

Kedua, tidak sesuai materi muatan. Distribusi pengaturan Pilkada pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan telah membuka ruang terjadinya pengabaian pada pembagian materi muatan atas tiap jenis peraturan perundang-undangan. Yakni, semisal suatu muatan materi yang sejatinya merupakan materi muatan undang-undang namun menjadi muatan materi dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, padahal perihal materi muatan tiap jenis peraturan perundang-undangan telah diatur fungsi dan isinya oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah

---

<sup>10</sup> Aryojati Ardipandanto, “Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020: Evaluasi Pelaksanaan Dan Kebijakan,” *Kajian* 26, no. 1 (April 24, 2023): 51-74, <https://doi.org/10.22212/kajian.v26i1.3909>.

diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, pembagian fungsi dan materi muatan atas tiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki filosofi dan makna yang sangat kuat dimana salah satunya dalam rangka untuk menyelaraskan materi muatan antar tiap jenis peraturan perundang-undangan.

Namun dalam prakteknya, terdapat muatan materi pada suatu peraturan yang melampaui muatan materi yang seharusnya atau berlawanan dengan norma yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi semisal materi tentang pemberian hak dan pencabutan hak harus diatur oleh undang-undang sehingga setiap hak yang diatur oleh suatu undang-undang maka secara otomatis hak-hak yang diberikan oleh undang-undang tidak boleh mengalami “pengurangan” maupun “penambahan” dari jenis peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai peraturan delegasi (peraturan pelaksana). Sifat dari peraturan pelaksana hanya berfungsi untuk menjalankan undang-undang. Perdebatan ini mencuat tatkala MK melakukan perluasan *subjectum letis* melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK). Perluasan *subjectum letis* oleh MK tersebut tertuang pada Pasal 4 angka 1 huruf d Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dimana MK menyatakan bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil Pilkada adalah LSM dalam hal Pilkada dengan calon tunggal. Penambahan *subjectum letis* oleh PMK tersebut tentu merupakan “perluasan hak” kepada pihak-pihak tertentu mengingat undang-undang Pilkada hanya membatasi *subjectum letis* perselisihan hasil Pilkada hanya terhadap calon peserta pemilihan kepala daerah.

Ketiga, ketidaksesuaian dengan prosedur pembentukan.<sup>11</sup> Distribusi pengaturan Pilkada kepada berbagai jenis peraturan perundang-undangan juga berdampak kepada proses pembentukan peraturan yang berada pada jalur “agak lain”. Jalur agak lain tersebut ialah prosedur pembentukan yang tidak sesuai dengan teori yang semestinya atau pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Hal ini dapat dilihat pada proses atau prosedur pembentukan peraturan yang diterbitkan oleh lembaga penyelenggara pemilihan. Yakni, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu).

Secara teoritis, PKPU adalah peraturan yang kewenangan untuk membentuknya ada pada KPU mengingat PKPU merupakan peraturan yang dibentuk untuk pelaksanaan peraturan perundang-undangan khususnya untuk menjalankan undang-undang tentang Pilkada. Artinya, PKPU berfungsi sebagai peraturan delegasi (*second legislation*) untuk menjalankan undang-undang sehingga untuk membentuknya cukup atau menjadi hak prerogatif KPU dan tidak perlu melibatkan lembaga lain laksana presiden yang membentuk Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang dimana dalam hal tersebut (pembentukan PP) Presiden tidak perlu konsultasi dari lembaga lain. Menariknya, PKPU dan Perbawaslu harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan DPR. Sifat konsultasi dengan DPR ini bersifat wajib atau apabila tidak dilakukan maka suatu PKPU dan Perbawaslu tidak dapat ditetapkan-diundangkan.

---

<sup>11</sup> M Jeffri Arlinandes Chandra, Febrian Febrian, and Bayu Dwi Anggono, “The Urgency of Reharmonization in Construction of The Stage Formation of Law,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 22, no. 3 (September 30, 2022): 311, <https://doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.311-324>.

Ketentuan tersebut dijabarkan secara detail dalam undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 75

- (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**.
- (3) Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada keputusan KPU dan Peraturan KPU.
- (4) Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU **wajib berkonsultasi** dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.

Pasal 145

- (1) Untuk melaksanakan pengawasan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, Bawaslu membentuk Peraturan Bawaslu dan menetapkan keputusan Bawaslu.
- (2) **Peraturan Bawaslu** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan **pelaksanaan peraturan perundang-undangan**.
- (3) Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, Bawaslu Provinsi dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada Peraturan Bawaslu.
- (4) Dalam hal Bawaslu membentuk Peraturan Bawaslu, **Bawaslu wajib berkonsultasi dengan DPR** dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.

Kewajiban untuk berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah tentu menunjukkan bahwa prosedur pembentukan PKPU dan Perbawaslu melampaui prosedur pembentukan peraturan primernya/peraturan di atasnya

(undang-undang). Sebab, undang-undang hanya dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atau hanya melibatkan dua lembaga saja (DPR dan Presiden) sedangkan PKPU dan Perbawaslu melibatkan tiga lembaga sekaligus (DPR-Presiden-KPU/Bawaslu). Hal ini tentu menimbulkan beberapa keganjilan. Diantaranya:

- a. filosofi kedudukan PKPU/Perbawaslu. PKPU/Perbawaslu adalah jenis aturan hukum Pilkada yang berfungsi untuk menjalankan atau melaksanakan undang-undang. Artinya, PKPU/Perbawaslu layaknya peraturan pemerintah (PP) yang kewenangan membentuknya mutlak berada pada Presiden sehingga tatkala PKPU/Perbawaslu harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah maka secara otomatis hal tersebut telah bertentangan dengan hakikat kedudukan PKPU/Perbawaslu sebagai aturan pelaksana dalam Pilkada yang berfungsi untuk menjalankan undang-undang;
- b. kemandirian. Kewajiban konsultasi dengan DPR dan Pemerintah tentu menjadikan PKPU/Perbawaslu bukan lagi sebagai suatu aturan hukum yang bersifat mandiri yang dibentuk berdasarkan kewenangan KPU/Bawaslu mengingat kewajiban untuk berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah adalah salah satu bentuk yang membuktikan bahwa KPU/Bawaslu tidak lagi memiliki kewenangan mutlak terhadap produk hukum yang akan diterbitkannya sehingga walaupun “namanya” adalah “Peraturan KPU/Peraturan Bawaslu” namun pada prinsipnya peraturan tersebut bukanlah produk mutlak yang dibuat oleh suatu lembaga (KPU/Bawaslu). Hal ini akan semakin rumit tatkala dielaborasi dengan kedudukan KPU/Bawaslu yang berkedudukan sebagai lembaga yang mandiri dimana sebagai lembaga yang mandiri maka berimplikasi pada keharusan bagi KPU untuk bebas dari intervensi manapun

- dalam hal menjalankan tugas dan wewenangnya termasuk wewenang dalam hal membentuk aturan hukum;
- c. fleksibilitas/hal ikhwal kegentingan memaksa. Keharusan bagi KPU untuk berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam prosedur pembentukan PKPU tentu merupakan suatu prosedur yang dapat mengganggu fleksibilitas bagi KPU untuk merespon keadaan hukum terkini seperti perkembangan hukum akibat putusan pengadilan dimana putusan pengadilan tersebut harus segera ditindaklanjuti oleh penerbitan PKPU namun karena penerbitan PKPU harus melalui konsultasi dengan DPR dan Pemerintah maka penerbitan PKPU tidak dapat dilaksanakan sesegera mungkin karena harus menunggu waktu dan hasil konsultasi dengan DPR dan pemerintah padahal dapat saja suatu putusan lembaga peradilan diputus pada waktu dimana DPR sedang reses sehingga KPU tidak dapat melakukan konsultasi padahal KPU “berburu” dengan waktu karena berkaitan dengan hal ikhwal kegentingan yang mendesak atau memaksa. Hal ini pernah terjadi dalam hal putusan MK tentang uji materi terhadap Pasal 169 huruf q UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang oleh MK diputus lewat putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 terkait pengecualian usia 40 Tahun bagi calon Presiden/wakil Presiden. Putusan MK tersebut membutuhkan tindakan berupa perubahan PKPU namun KPU tidak dapat segera melakukan perubahan PKPU meski tahapan pendaftaran sudah harus dimulai mengingat DPR sedang menjalani masa reses.

---

Keempat, *conflick of norm*.<sup>12</sup> Banyaknya peraturan perundang-undangan/regulasi tentang Pilkada telah berdampak terhadap terjadinya tumpang tindih antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini terjadi karena lemahnya proses harmonisasi norma dalam setiap peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan ketidakselarasan antara norma yang satu dengan yang lainnya.

Salah satu tolak ukur bahwa banyaknya jenis regulasi tentang Pilkada dapat menyebabkan terjadinya *conflick of norm* terlihat dari beberapa ketentuan dalam undang-undang Pilkada yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pembatalan oleh MK selalu disertai dengan putusan yang menyatakan bahwa norma yang diputus merupakan norma yang “bertentangan” dengan undang-undang dasar. Semakin banyaknya distribusi jenis regulasi Pilkada maka secara otomatis juga membangun ruang terjadinya pertentangan antara yang satu dengan yang lainnya mengingat setiap jenis norma yang dipilih dibentuk oleh lembaga yang berbeda sementara lembaga yang berbeda acapkali memiliki tafsir dan kepentingan yang berbeda pula sehingga konsistensi tafsir dan arah politik hukum terhadap suatu norma yang akan dibentuk mengikuti kehendak masing-masing lembaga.

Konflik norma yang diakibatkan dari banyaknya jenis regulasi tentang Pilkada tersebut tentu akan berdampak pada proses penyelenggaraan Pilkada. Sebab, adanya konflik norma akan membuat kondisi ketidakpastian hukum baik bagi penyelenggara, peserta dan pemilih. Ketidakpastian

---

<sup>12</sup> Maria Virginia Usfunan, “Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang,” *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum* 8, no. 8 (August 2, 2020): 1191, <https://doi.org/10.24843/KS.2020.v08.i08.p07>.

hukum tersebut timbul karena para *stakeholder* akan berada pada posisi “maju kenak, mundur kenak”. Yakni, apabila para *stakeholder* menjalankan suatu ketentuan sebagaimana diatur pada suatu jenis peraturan perundangan yang menyatakan A maka pada saat yang bersamaan para *stakeholder* tersebut juga melanggar ketentuan yang menyatakan B yang diatur oleh jenis peraturan perundang-undangan yang lain.

Ketidakpastian hukum akibat *conflick of norm* tersebut justru akan membuat para *stakeholder* pemilihan tidak dapat melakukan aktivitas yang seharusnya dilakukan mengingat para *stakeholder* akan jauh lebih memilih jalur aman dengan tidak melakukan apa-apa daripada melakukan sesuatu yang justru berpotensi menjadikannya sebagai pelanggar aturan. Sikap seperti ini tentu akan menghambat laju penyelenggaraan Pilkada menuju penyelenggaraan yang diharapkan. Ketidakpastian hukum juga akan semakin berlarut-larut manakala norma yang bertentangan pada masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tidak diselesaikan melalui ruang peradilan yang dapat memastikan norma mana yang berlaku. *Conflick norm* sebagai akibat dari banyaknya jenis regulasi tentang Pilkada hanya dapat diselesaikan melalui mekanisme perlindungan hukum refresif di lembaga peradilan.<sup>13</sup>

Kelima, perlindungan hukum.<sup>14</sup> Banyaknya jenis regulasi tentang Pilkada juga berimplikasi negatif dari perspektif perlindungan hukum. Perlindungan hukum khususnya perlindungan hukum refresif menjadi terabaikan

---

<sup>13</sup> S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2015).

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Jakarta: Bina Ilmu, 1987).

---

dengan banyaknya jenis regulasi tentang Pilkada.<sup>15</sup> Sebab, tidak semua jenis regulasi tentang Pilkada terdapat ruang pengujianya sehingga rakyat yang merasa dirugikan oleh suatu aturan tidak dapat melakukan perlawanan melalui pengujian ke lembaga peradilan. Padahal, pengujian norma merupakan bentuk perlindungan hukum yang wajib diberikan atas setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk sehingga rakyat pencari keadilan juga dapat aktif melakukan kontrol terhadap segala jenis regulasi tentang Pilkada khususnya terhadap regulasi yang dinilai merugikan. Kehadiran lembaga penguji penting demi memastikan agar supaya setiap ada pelanggaran dalam proses pembentukan norma dan lahirnya norma yang bermasalah dapat dibatalkan oleh rakyat melalui mekanisme pengujian. Tanpa adanya ruang pengujian terhadap suatu norma maka secara otomatis kesalahan dan otoritarianisme yang dimiliki pembentuk peraturan perundang-undangan akan lepas dari kontrol publik. Bukti bahwa tidak semua jenis regulasi tentang Pilkada belum tersedia ruang kontrol/pengujiannya maka dapat dilihat dari beberapa regulasi tentang Pilkada seperti Surat Edaran dan Peraturan Mahkamah Konstitusi:

- a. Surat Edaran. Surat edaran walaupun bukan termasuk dari jenis peraturan perundang-undangan namun Surat Edaran juga telah mengandung norma atau memberikan tafsir resmi atas suatu norma dalam peraturan perundang-undangan terkait Pilkada. Salah satunya adalah Surat Edaran Bawaslu Nomor 96 Tahun 2024 tentang Rumusan Pemaknaan Isu Hukum Dalam Tahapan Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota Tahun 2024 Sebagai

---

<sup>15</sup> Sri Soemantri, *Hak Menguji Materi Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1982).

Pedoman Pelaksanaan Tugas Pengawas Pemilu/Pemilihan. Surat edaran tersebut berisi tentang pemaknaan resmi atas ketentuan masa jeda bagi mantan narapidana yang akan maju sebagai peserta Pilkada. Surat Edaran tentu menjadi penafsir sekaligus penguat terhadap *debatable* tentang masa jeda mantan narapidana, meskipun Surat Edaran dalam sistem peraturan perundang-undangan berkedudukan sebagai peraturan kebijaksanaan namun ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Surat Edaran telah menduduki posisi yang signifikan dalam mewarnai aturan tentang penyelenggaraan Pilkada. Bersamaan dengan itu, Surat Edaran tentu akan lebih mudah dan cepat untuk diimplementasikan oleh penyelenggara mengingat Surat Edaran diterbitkan oleh organisasi atasan dari penyelenggara ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun, yang menjadi persoalan bilamana terdapat ketentuan dalam Surat Edaran yang dianggap melampaui apa yang seharusnya atau bahkan dianggap merugikan rakyat maka secara otomatis rakyat akan kesulitan untuk melakukan pengujian atau pembatalan terhadap Surat Edaran yang diterbitkan. Hal ini terjadi karena tidak terdapat satu pun lembaga peradilan yang dikonstruksikan atau diberi kewenangan untuk mengadili atau melakukan pengujian terhadap Surat Edaran. Pengujian atas suatu norma oleh lembaga peradilan masih diberlakukan hanya terhadap peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan tidak mencakup Surat Edaran (*peraturan kebijaksanaan/belegregels*). Atas dasar ini maka kehadiran Surat Edaran justru tidak memenuhi unsur filosofis. Yakni, dimana setiap akan menerbitkan suatu produk hukum maka harus dipikirkan dan disediakan dua hal yang saling terikat. Yakni, setiap akan diterbitkan aturan hukum atau tindakan hukum maka secara serta merta pula harus

disediakan ruang untuk melakukan kontrol atau mekanisme pengujian terhadapnya agar supaya terjadi keseimbangan antara kewenangan yang dimiliki penguasa/pejabat dengan hak-hak hukum rakyat. Tiadanya lembaga peradilan atas Surat Edaran tentu akan berdampak terhadap semakin banyaknya Surat Edaran yang berisi norma-norma baru bahkan berpotensi menjadi pintu masuk semakin semrawutnya penyelenggaraan Pilkada karena banyak Surat Edaran yang melenceng dari apa yang seharusnya namun tetap berlaku dan dilaksanakan;

- b. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK). Peraturan Mahkamah Konstitusi merupakan peraturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Kontitusi dalam menunjang regulasi penyelesaian masalah hukum Pilkada seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Tahapan, Kegiatan, Dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Peraturan ini terbit dalam rangka untuk menopang kewenangan MK dalam mengadili Perselisihan Hasil Pilkada sehingga ketentuan hukum acara tentang penyelesaian perselisihan hasil juga tunduk pada PMK.

Namun, permasalahan muncul dari sisi perlindungan hukum terhadap eksistensi PMK sebagai bagian dari regulasi tentang Pilkada dimana PMK termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dimohonkan uji materi. Hal ini karena Mahakamah Konstitusi sebagai lembaga pembentuk tidak pernah “mengundangnkan” PMK melainkan hanya menetapkan sehingga PMK tidak bisa diajukan pengujian. Bersamaan dengan itupula, apabila PMK disetarakan dengan jenis

peraturan perundang-undangan lain sebagaimana diatur pada Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka PMK menjadi jenis peraturan perundang-undangan yang dapat dikecualikan dari kewenangan MA untuk mengujinya mengingat MA dan MK merupakan lembaga peradilan yang memiliki kedudukan yang setara dan dengan objek pengujian peraturan perundang-undangan yang beririsan. Dari sinilah kemudian muncul *debatable* tentang hakikat keberadaan PMK sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada. Sebab, apabila PMK diakui dan diberlakukan sebagai salah satu jenis peraturan yang mengatur tentang Pilkada maka atas PMK tersebut harus diberi ruang untuk diuji mengingat PMK sangat potensial memuat aturan yang merugikan rakyat dan satu-satunya ruang bagi rakyat untuk melakukan koreksi hanya melalui lembaga peradilan. Tanpa adanya koreksi terhadap PMK maka dapat menjadikan MK sebagai lembaga pembentuknya memuat norma/aturan sekehendak hati dan langsung diterapkan atau dijadikan landasan bagi MK dalam menjalankan kewenangannya melakukan peradilan terhadap perselisihan hasil Pilkada.

Keenam, pertentangan putusan.<sup>16</sup> Distribusi pengaturan tentang Pilkada pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan juga telah berdampak terhadap munculnya pertentangan putusan antara lembaga peradilan atas suatu

---

<sup>16</sup> Rivani Hidayat and Ritika Sahzana Adiba, "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy," *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 4, no. 2 (November 4, 2023): 107–22, <https://doi.org/10.23917/sosial.v4i2.2377>.

---

norma yang sama namun diatur oleh jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda. Pertentangan tersebut terjadi karena setiap/masing-masing lembaga peradilan mengadili substansi norma yang sama namun dalam jenis peraturan yang berbeda. Pada tataran ini dapat diambil contoh tentang makna syarat usia calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimana ketentuan ini diatur dalam bentuk undang-undang (UU) dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Dengan demikian maka norma tentang syarat usia dapat diuji kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung menguji Pasal pada PKPU sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji Pasal di UU Pilkada. Secara kelembagaan, pengujian oleh MA dan MK merupakan suatu hal yang tidak perlu diperdebatkan mengingat MA merupakan lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (PKPU) sedangkan MK juga berwenang menguji undang-undangan (UU Pilkada) terhadap undang-undang dasar.

Namun, yang menjadi persoalan adalah substansi norma yang diuji merupakan norma yang sama. Yakni tentang makna penghitungan syarat usia minimal untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah, apakah dihitung saat pencalonan atau pada saat pelantikan. Atas dua opsi makna tersebut, MA dan MK memiliki putusan yang berbeda satu sama lain. Menurut MK syarat usia calon kepala daerah dihitung pada saat "pencalonan". Sedangkan menurut MA dihitung pada saat "pelantikan". Perbedaan putusan MA dan MK tersebut tentu sama-sama memiliki kekuatan hukum mengikat mengingat antar lembaga peradilan tidak dapat saling membatalkan. MA tidak dapat mengalienasi putusan MK begitupun MK yang tidak dapat membatalkan putusan MA. Realitas ini akan membingungkan tindakan hukum berikutnya. Yakni, putusan MA atau putusan MK yang harus

diakomodir. KPU dapat saja mengikuti putusan MA karena yang menjadi objek putusan MA adalah peraturan yang dibuat oleh KPU sehingga atas dasar kepatuhan kepada putusan Lembaga Peradilan maka KPU harus merubah PKPU yang dibuatnya sesuai putusan MA. Pada saat bersamaan, pembentuk undang-undang (DPR-Presiden) akan mengikuti putusan MK mengingat yang menjadi objek putusan dari putusan MK adalah atas uji materi terhadap undang-undang. Dari kondisi inilah kemudian yang menjadikan undang-undang dengan PMK tidak berada dalam satu nilai atau saling bertentangan satu sama lain padahal antara undang-undang dan PKPU harus berada dalam satu kesatuan nilai sebagaimana sistem hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Artinya, PKPU harus memuat muatan materi yang sesuai dengan undang-undang karena secara hierarkis posisi PKPU berada dibawah undang-undang.<sup>17</sup>

## IV. Kesimpulan

Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada merupakan pilihan politik hukum yang didasarkan kepada kedudukan dan sistem hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga peraturan tentang Pilkada tidak dapat diatur hanya oleh satu jenis peraturan perundang-undangan. Dari landasan inilah kemudian pengaturan tentang Pilkada terdapat pada berbagai jenis peraturan perundang-undangan, mulai dari tertinggi sampai dengan peraturan paling rendah, mulai dari yang

---

<sup>17</sup> Muhammad Naufal Hakim, "Hierarki Peraturan Perundang-Undanguan Indonesia," *Ethics and Law Journal: Business and Notary* 2, no. 1 (January 19, 2024): 148-53, <https://doi.org/10.61292/eljbn.115>.

---

bersifat umum hingga yang bersifat khusus, dan dari yang berkedudukan sebagai *primary legislation* serta yang berkedudukan sebagai *second legislation*.

Namun, banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada justru berimplikasi pada “hilangnya” makna bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan tetap berada dalam satu kesatuan nilai yang saling menopang satu sama lain. Bersamaan dengan itu, realitas banyaknya jenis peraturan perundang-undangan tersebut juga menjadi pintu awal lahirnya *hyper regulation* padahal tatkala terjadi *hyper regulation* maka secara otomatis akan memicu terjadinya *conflick of norm* mengingat semakin banyak jenis peraturan perundang-undangan maka akan semakin banyak pula perbedaan tafsir dan rumusan norma dari masing-masing lembaga pembentuk. Konflik tersebut tidak hanya terjadi pada perumusan norma melainkan pada pertentangan putusan antar lembaga peradilan atas suatu norma yang sama namun diatur dalam jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda seperti pertentangan putusan MA dan MK terkait pemaknaan syarat usia calon kepala daerah. Ironisnya, tidak semua jenis peraturan perundang-undangan tentang Pilkada dapat dimohonkan uji materi ke lembaga peradilan sehingga rakyat yang merasa dirugikan oleh suatu jenis peraturan perundang-undangan tidak memperoleh perlindungan hukum refresif.

---

## V. Daftar Pustaka

### Buku/Jurnal

- Ardipandanto, Aryojati. "Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020: Evaluasi Pelaksanaan Dan Kebijakan." *Kajian* 26, no. 1 (April 24, 2023): 51-74. <https://doi.org/10.22212/kajian.v26i1.3909>.
- Chandra, M Jeffri Arlinandes, Febrian Febrian, and Bayu Dwi Anggono. "The Urgency of Reharmonization in Construction of The Stage Formation of Law." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 22, no. 3 (September 30, 2022): 311. <https://doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.311-324>.
- Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi Di Indonesia: Ide Untuk Membangun Kontrol Preventif Terhadap Peraturan Pemerintah*. Malang: Univesrsitas Brawijaya, n.d.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Jakarta: Bina Ilmu, 1987.
- Hakim, Muhammad Naufal. "Hirearki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Ethics and Law Journal: Business and Notary* 2, no. 1 (January 19, 2024): 148-53. <https://doi.org/10.61292/eljbn.115>.
- Hidayat, Rivan, and Ritika Sahzana Adiba. "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy." *Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 4, no. 2 (November 4, 2023): 107-22. <https://doi.org/10.23917/sosial.v4i2.2377>.
- Kosti, Nir, David Levi-Faur, and Guy Mor. "Legislation and Regulation: Three Analytical Distinctions." *The Theory and Practice of Legislation* 7, no. 3 (September 2, 2019): 169-78. <https://doi.org/10.1080/20508840.2019.1736369>.

- 
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2015.
- Safi, Safi. *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Judicial Review: Rekonstruksi Model Kewenangan Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Diva Press, 2016.
- Siboy, Ahmad. *Pengantar Hukum Pilkada*. Depok: Rajawali Press, 2022.
- Siboy, Ahmad, Iwan Permadi, Zahlul Pasha Karim, and Firmansyah Abdul Karim. "The Islamic Law-Based Design of Regional Head Post-Filling." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 1 (January 16, 2024): 1-15. <https://doi.org/10.22219/ljih.v32i1.31261>.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Materi Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1982.
- Sofwan, Sofwan, Haeruman Jayadi, and Rusnan Rusnan. "Kejelasan Perumusan Norma Dalam Pembentukan Undang-Undang (Kajian Terhadap Penggunaan Frasa Hukum Dalam Perumusan Norma Undang-Undang)." *Jurnal Risalah Kenotariatan* 2, no. 2 (December 3, 2021). <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.30>.
- Sopiani, Sopiani, and Zainal Mubaraq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 146. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623>.
- Usfunan, Maria Virginia. "Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang." *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum* 8, no. 8 (August 2, 2020): 1191. <https://doi.org/10.24843/KS.2020.v08.i08.p07>.

---

Widayati, Widayati. "Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan." *Jurnal Hukum* 36, no. 2 (September 19, 2020): 59-72. <https://doi.org/10.26532/jh.v36i2.11391>.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undangan Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Tahapan, Kegiatan, Dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 90/PUU-XXI/2023.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 85/PUU-XX/2022

Surat Edaran Bawaslu Nomor 96 Tahun 2024 tentang Rumusan Pemaknaan Isu Hukum Dalam Tahapan Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota

---

Tahun 2024 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas  
Pengawas Pemilu/Pemilihan.

\*\*\*

**DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS**

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

**FUNDING INFORMATION**

Write if there is a source of funding

**ACKNOWLEDGMENT**

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights