

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Perundang-undangan adalah pengetahuan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan undang-undang. Perundang-undangan sangatlah penting dimengerti bukan saja bagi yang menekuni bidang ilmu hukum tetapi juga bagi yang menekuni studi ilmu pemerintahan. Istilah perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels* yang berarti peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, writtenlaw*);
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*);
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum

hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.<sup>21</sup>

Menurut H. Soehino mengartikan istilah perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan;
- b. Kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.<sup>22</sup>

Dalam hukum positif di Indonesia, pengertian peraturan perundang-undangan disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>23</sup>

Menurut Bagir Manan dalam bukunya Dasar-Dasar Perundang-Undangannya Indonesia memberikan pengertian bahwa hukum akan mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati (maksudnya taat secara spontan bukan dengan paksaan), hukum itu harus mempunyai dasar-dasar berlaku

---

<sup>21</sup> Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm.5

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya

yang baik, yaitu mempunyai dasar filosofis, yuridis dan sosiologis.<sup>24</sup> Dalam upaya membuat hukum yang baik (peraturan perundang-undangan) unsur teknik perencanaan merupakan unsur yang tidak boleh diabaikan. Unsur perancangan meliputi : tahap pertama yaitu penyusunan naskah akademik, dan tahap kedua yaitu tahap perencanaan yang mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip A .Hamid S. Attamimi dalam disertasi yang berjudul Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara bahwa untuk membentuk hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik, perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Perbedaan asas-asas tersebut ada dua yaitu, asas formal dan asas material.

Asas formal meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
- c. Asas perlunya peraturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. Asas konsensus (*het beginsel van den consensus*).

Asas material meliputi :

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*).

---

<sup>24</sup> M. Darin Arif Mu'allifin, *Hukum Penataan Ruang*, (Tulungagung : IAIN Tulungagung Press, 2017), hlm. 84.

- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbeleding*).<sup>25</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamimi yang dikutip oleh Backy Krisnayuda, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Negara Indonesia yang patut, asas-asas yang perlu dipenuhi secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - a. Asas tujuan yang jelas;
  - b. Asas perlunya pengaturan;
  - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. Asas materi muatan yang tepat;
  - e. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas material, dengan perincian:
  - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
  - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
  - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 85-86

- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.<sup>26</sup>

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>27</sup>

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:<sup>28</sup>

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;

---

<sup>26</sup> Backy Krisnayuda, *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2017) hlm. 192

<sup>27</sup> Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>28</sup> *Ibid*

- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari norma hukum tentunya juga memiliki tata urutan yang bertingkat dan berjenjang. Dalam konsep tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tingkat bawah, validitasnya bersumber pada peraturan di atasnya. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>29</sup>

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menjelaskan disamping sebagai suatu sistem, dalam tata urutan perundang undangan dikenal adanya beberapa asas penting sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum, antara lain :

- a. *Lex superiore derogat lex inferiore* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya di bawahnya);

---

<sup>29</sup> M. Darin Arif Mu'allifin, *Hukum Penataan...*, hlm. 88

- b. *Lex posterior derogat lex priori* (peraturan perundang-perundang yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama);
- c. *Lex specialis derogat lex generale* (peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum);  
dan
- d. *Non-retroaktif* yang mengatur larangan adanya, peraturan perundang-undangan berlaku surut.<sup>30</sup>

Maria Farida Indrati S menerangkan dalam bukunya bahwa, pada dasarnya sudah banyak literatur yang membahas tentang teori pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah dinormatiskan melalui UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang telah diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, mulai dari pembentukan, pembahasan, pengesahan, pengundangan sampai penyebar luasan berbagai jenis peraturan perundang-undangan telah disebutkan dalam UU tersebut.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR;

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 88-89

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan tersebut. Keberadaan Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan – tahapan tersebut yaitu:<sup>31</sup>

a. Perencanaan

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Bertujuan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berencana. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur,

---

<sup>31</sup> Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi tersebut harus melalui pengkajian dan penyelarasan dan dituangkan dalam Naskah Akademik. Penyusunan Prolegnas ini dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.

b. Penyusunan

Penyusunan undang-undang pada dasarnya dibedakan menjadi 3 proses yaitu, RUU dari DPR dan presiden, RUU dari presiden, dan RUU dari DPD. Semua tersebut harus disertai Naskah Akademik, disusun berdasarkan Prolegnas. Berikut tiga proses penyusunan undang-undang terhadap RUU tersebut.

*Pertama*, RUU diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsep RUU dikoordinasikan oleh alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi dari DPR. Setelah siap RUU tersebut segera disampaikan dengan surat pemimpin DPR kepada presiden. Presiden menugasi menteri untuk membahas RUU bersama DPR dengan waktu 60 hari dari surat tersebut diterima. Menteri menkoordinasi persiapan urusan pemerintah di bidang hukum.

*Kedua*, RUU yang diajukan Presiden. RUU tersebut disiapkan oleh menteri atau pemimpin lembaga Negara yang nonkementerian sesuai tugasnya. Menteri atau pemimpin lembaga nonkementerian membentuk panitia antar kementerian atau antar nonkementerian. Keharmonisan, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri di bidang hukum. Setelah siap RUU diajukan kepada pemimpin DPR. Surat presiden memuat menteri ditugasi membahas RUU bersama DPR dan paling lama 60 hari untuk membahas RUU tersebut sejak surat diterima. Dalam membahas RUU tersebut, menteri memperakarsa jumlah RUU tersebut mengenai menteri yang sama. Apabila dalam sidang DPR dan Presiden membahas materi yang sama, yang dibahas adalah RUU yang disampaikan oleh DPR dan RUU dari Presiden untuk dipersandingkan.

*Ketiga*, RUU yang diajukan oleh DPD. RUU disampaikan secara tertulis kepada pemimpin DPR dan harus disertai Naskah Akademik. Alat pelengkap pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dapat mengundang pemimpin alat kelengkapan DPD di bidang perancangan membahas usul RUU. Alat kepelengkapan DPD menyampaikan hasil pengharmonisasian kepada pemimpin DPR kemudian di umumkan saat rapat paripurna.

#### c. Pembahasan

Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden atau menteri yang di tugasi. Yang berkaitan dengan otonomi daerah yang mengikut

sertakan DPD. Keikutsertaan DPD hanya sampai tingkat I. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pembicaraan RUU melalui dua tingkat sebagai berikut:

*Pertama*, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Dilakukan dengan kegiatan mini.

*Kedua*, pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan setuju atau tidak dari tiap-tiap fraksi dalam rapat paripurna jika tidak dilakukan voting;
- c. Penyampaian pendapat akhir presiden dilakukan oleh menteri yang ditugasi
- d. Pengesahan atau penetapan

RUU yang telah disetujui oleh DPR dan presiden disampaikan oleh pemimpin DPR kepada presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Disahkan setelah 7 hari keputusan bersama membubuhkan tanda tangan paling lama 30 hari sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dan apabila tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 hari dihitung

sejak RUU tersebut disetujui bersama, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

e. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Pengundangan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum.

## **B. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undang**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sinkron berarti pada waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai, selaras. Sinkronisasi yaitu perihal menyinkronkan, penyerentakan. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan

landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.<sup>32</sup>

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu :<sup>33</sup>

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi vertikal adalah apabila suatu perundang-undangan tersebut sejalan ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada. Sinkronisasi vertikal dapat diselesaikan dengan asas hukum *Lex Superiori derogat legi Inferiori* (peraturan/ undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan/ undang-undang yang rendah). Menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut : a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan MPR; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f). Peraturan Daerah Provinsi; g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan

---

<sup>32</sup> <http://digilib.unila.ac.id/16428/11/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 30 Maret 2019

<sup>33</sup> *Ibid*

perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundangan-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk menggungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

**C. Undang-Undang no 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan (Pembuatan KTP-el)**

1. Undang-Undang no 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

UU nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan adalah peraturan mengenai penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen Data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan

serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif pemerintah dan pemerintah daerah. Penerapan KTP-el yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional. Dengan penerapan KTP-el maka setiap Penduduk tidak dimungkinkan lagi dapat memiliki KTP-el lebih dari satu dan/atau dipalsukan KTP-elnya, mengingat dalam KTP-el tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data penduduk yang antara lain berupa iris mata maupun sidik jari Penduduk.

## 2. Pembuatan KTP-el

KTP-el merupakan salah satu program nasional yang harus dilaksanakan oleh pemerintah di setiap daerah, karena pelaksanaan KTP-el dipandang sangat relevan dengan rencana pemerintah dalam upaya menciptakan pelayanan publik yang berkualitas dan berbasis teknologi untuk mendapatkan hasil data kependudukan yang lebih tepat dan akurat.

Kebijakan penerbitan KTP-el ini bertujuan sebagai *single identity* atau identitas pribadi, sebagai salah satu syarat buat pengurusan izin, mencegah adanya Kartu Tana Penduduk (KTP) ganda dan pemalsuan KTP, tercipta keakuratan data penduduk untuk membantu program pembangunan. KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi chip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana.<sup>34</sup> Penerbitan KTP-el ini diwajibkan bagi semua warga negara baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing yang sudah memiliki izin tinggal tetap yang sudah berumur 17 tahun atau yang telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el. Kepemilikan KTP-el ini satu orang hanya memiliki satu KTP-el dan harus dibawa terus ketika bepergian.

Penerbitan KTP-el bagi WNI atau Penduduk Orang Asing terdiri atas:<sup>35</sup>

- a. Penerbitan KTP-el baru;
- b. Penerbitan KTP-el karena pindah datang;
- c. Penerbitan KTP-el karena perubahan data;
- d. Penerbitan KTP-el karena perpanjangan bagi Penduduk Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap;
- e. Penerbitan KTP-el karena hilang atau rusak; dan
- f. Penerbitan KTP-el di luar domisili.

---

<sup>34</sup> UU No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

<sup>35</sup> Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, pasal 14



Penerbitan KTP-el baru bagi Penduduk WNI harus memenuhi persyaratan:<sup>36</sup>

- a. Telah berusia 17 tahun, sudah kawin, atau pernah kawin; dan
- b. KK.

Penerbitan KTP-el baru bagi Penduduk Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap harus memenuhi persyaratan:<sup>37</sup>

- a. Telah berusia 17 tahun, sudah kawin, atau pernah kawin;
- b. KK;
- c. Dokumen Perjalanan; dan
- d. Kartu izin tinggal tetap.

Penerbitan KTP-el karena pindah datang bagi penduduk WNI dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan:<sup>38</sup>

- a. Surat keterangan pindah dari Dispendukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Dispendukcapil Kabupaten/Kota daerah asal;
- b. KK

Penerbitan KTP-el karena pindah datang bagi WNI yang datang dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan:<sup>39</sup>

- a. Surat keterangan pindah dari Perwakilan Republik Indonesia;

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, Pasal 15

<sup>37</sup> *Ibid.*, Pasal 16

<sup>38</sup> *Ibid.*, Pasal 17

<sup>39</sup> *Ibid.*, Pasal 17

b. KK.

Penerbitan KTP-el karena pindah datang bagi penduduk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap harus memenuhi persyaratan surat keterangan pindah. Begitupun juga dalam penerbitan KTP-el karena perubahan data bagi penduduk WNI atau penduduk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap harus memenuhi persyaratan yaitu:<sup>40</sup>

- a. KK;
- b. KTP-el lama;
- c. Kartu izin tinggal tetap; dan
- d. Surat keterangan/bukti perubahan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.

Penerbitan KTP-el karena perpanjangan bagi penduduk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap harus memenuhi persyaratan:<sup>41</sup>

- a. KK;
- b. KTP-el lama;
- c. Dokumen perjalanan; dan
- d. Kartu izin tinggal tetap.

Penerbitan KTP-el karena hilang atau rusak bagi penduduk WNI atau orang asing yang memiliki izin tinggal tetap harus memenuhi persyaratan:<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, Pasal 18-19

<sup>41</sup> *Ibid.*, Pasal 20

- a. Surat keterangan hilang dari kepolisian;
- b. KTP-el rusak;
- c. KK
- d. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia atau Dokumen Perjalanan;  
dan
- e. Kartu izin tinggal tetap.

Perekaman dan penerbitan KTP-el baru oleh Dispendukcapil Kabupaten/Kota di luar domisili dapat dilakukan dengan memenuhi persyaratan:<sup>43</sup>

- a. Tidak melakukan perubahan data penduduk; dan
- b. KK.

Dalam pembuatan KTP-el dilaksanakan di Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kabupaten/Kota. Berikut prosedur pembuatan KTP-el di Dispendukcapil Kabupaten/Kota:

- a. Pemohon datang ketempat pelayanan membawa surat panggilan;
- b. Pemohon menunggu pemanggilan nomor antrean;
- c. Pemohon menuju keloket yang telah ditentukan;
- d. Petugas melakukan verifikasi data penduduk dengan basis data;
- e. Petugas mengambil foto pemohon secara langsung;
- f. Pemohon membubuhkan tanda tangan pada alat perekam tandatangan;

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, Pasal 21

<sup>43</sup> *Ibid.*, Pasal 22

- g. Selanjutnya dilakukan perekaman sidik jari dan pemindaian retina mata;
- h. Petugas membubuhkan tandatangan dan stempel pada surat panggilan yang sekaligus sebagai bukti bahwa penduduk telah melakukan perekaman foto, tanda tangan dan sidik jari;
- i. Pemohon dipersilahkan pulang untuk menunggu hasil proses pencetakan 2 minggu setelah pembuatan.

Dalam pencatatan biodata penduduk dilakukan terhadap WNI di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, WNI yang datang dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena pindah, dan orang asing yang memiliki izin tinggal terbatas dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap. Pencatatan biodata ini dilakukan di Dinas Kependudukan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Kabupaten/Kota. Dispendukcapil Kabupaten/Kota melakukan pencatatan biodata untuk penduduk orang asing yang memiliki izin tinggal terbatas atau orang asing yang memiliki izin tinggal tetap setelah penduduk melakukan pelaporan dengan memenuhi persyaratan yaitu dokumen perjalanan dan kartu izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap. Apabila orang asing yang memiliki izin tinggal terbatas ingin merubah status menjadi izin tinggal tetap, maka orang tersebut melakukan pelaporan dengan memenuhi persyaratan yaitu dokumen perjalanan, surat keterangan tempat tinggal, dan kartu izin tinggal tetap.

Dalam pembuatan KTP-el WNA atau orang asing yang sudah berumur 17 tahun dan mempunyai Izin Tinggal Tetap wajib memiliki KTP-el. Sebagaimana yang tercantum juga dalam Pasal 63 UU No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan berbunyi, Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el. KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP-el, dan tandatangan pemilik KTP-el. KTP-el untuk WNA masa berlakunya disesuaikan dengan masa berlaku Izin Tinggal Tetap.<sup>44</sup>

Menurut hukum yang berlaku, setiap warga negara di Indonesia berkewajiban memiliki KTP-el sebagai bentuk identitas diri. Penerapan KTP-el yang berbasis elektronik bertujuan untuk menanggulangi adanya hal-hal yang tidak diinginkan seperti penggandaan KTP dan lainnya. Dengan adanya sistem yang berbasis komputer dengan data yang terintegrasi dalam database maka keamanan data dapat terjaga dengan baik.

---

<sup>44</sup> UU No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Pasal 63 dan 64

#### **D. Undang-Undang no 7 tahun 2017 tentang Pemilu**

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>45</sup> Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan memperoleh kekuasaan. Dalam pemilu, rakyat memegang kekuasaan/kedaulatan untuk memilih seorang pemimpin baik di tingkat daerah maupun nasional. Tujuan utama dari diselenggarakannya pemilu ada empat yaitu untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan, serta untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Karena dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka oleh karenanya semua itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Apabila pemerintah tidak mengadakan pemilu atau memperlambat pemilu

---

<sup>45</sup> UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

tanpa persetujuan dari wakil-wakil rakyat, maka itu merupakan sebuah pelanggaran hak asasi.

Pemilihan umum merupakan wujud nyata partisipasi politik rakyat dalam pemerintahan. Dalam sistem demokrasi, kedaulatan tertinggi sebuah negara berada di tangan rakyat. Dalam negara demokrasi, rakyat menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada para wakilnya yang disebut sebagai wakil rakyat. Melalui para wakilnya, rakyat dapat menyalurkan aspirasinya untuk menentukan wakil-wakil rakyat atau pemimpin yang diinginkan oleh mereka.

Berdasarkan pasal 22 E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil<sup>46</sup>. Pengertian asas pemilu adalah :

a. Langsung

Yaitu rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

b. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 tahun atau telah pernah kawin, berhak ikut memilih dalam pemilu. Warga negara yang sudah berumur 21 tahun berhak dipilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian). Pemilihan umum juga menjamin kesempatan yang

---

<sup>46</sup> Undang-Undang Dasar 1945

berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

c. Bebas

Setiap warga negara yang memilih menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun/dengan apapun. Dalam melaksanakan haknya setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya akan di berikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu setiap penyelenggara/pelaksana pemilu, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas, dan pemantau pemilu, termasuk pemilih serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



f. Adil

Berarti dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilih dan parpol peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dalam UU nomor 7 Tahun 2017 pasal 348 ayat (1) tentang Pemilu penduduk yang berhak atau mempunyai hak untuk memilih adalah:<sup>47</sup>

- a. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan;
- b. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan;
- c. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan
- d. Penduduk yang telah memiliki hak pilih.

Dalam peraturan pemilu diatas dapat diketahui bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS adalah pemilik KTP-el yang terdaftar pada DPT di TPS yang bersangkutan.

### **E. Konsep Siyasah (*Siyasah Dusturiyah*)**

*Fiqih Siyasah* berasal dari kata *fiqih* dan *siyasah*. *Fiqih* berarti paham yang mendalam, sedangkan kata *siyasah* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Oleh karena itu, pengertian *fiqih siyasah* adalah salah satu

---

<sup>47</sup> UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pasal 348

aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam *fiqh siyasah* ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam baik dari al-Qur'an dan al-Sunnah, untuk mengeluarkan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.<sup>48</sup>

Berdasarkan ruang lingkup fiqh siyasah penulis mengkaji masalah berdasarkan fiqh siyasah *Dusturiyah*. *Siyasah Dusturiyah* membahas masalah perundang – undangan Negara agar sejalan dengan nilai – nilai syariat. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syariat yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan dalam sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lainnya.<sup>49</sup>

*Siyasah dusturiyah* membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah syar'iyah*, tujuan dan tugas-tugas

---

<sup>48</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001) hlm. 4

<sup>49</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah Alih BahasaKathun Suhadi*, hlm. 46-47

negara dalam *fiqh siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>50</sup>

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:<sup>51</sup>

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain .
- c. Bidang *siyasah qadlaih*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.

---

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin...*, hlm. 153

<sup>51</sup> Djazuli, *Edisi Revisi Fikih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004 ), hlm. 48

d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Pembahasan tentang konstitusi ini berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan di suatu negara, baik bersumber material, sumber sejarah, sumber pengundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tidak dapat dipisahkan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi tersebut sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.<sup>52</sup>

Prof. A. Djazuli menyebutkan bahwa ada lima sumber *fiqh Siyasah Dusturiyah* yaitu:<sup>53</sup>

a. Alqur'an al-Karim

Ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan bermasyarakat, dalil-dalil *Kully* dan semangat ajaran Alquran.

b. Hadis

Hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan kebijaksanaan rasulullah SAW, didalam menerapkan hukum di negeri Arab. Dalam hal ini dilihat lagi semangatnya, sebab hal-hal yang

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 154

<sup>53</sup> Djazuli, *Edisi Revisi Fikih Siyasah...*, hlm.53-54

sifatnya teknis ada kemungkinan telah banyak berubah akibat kemajuan yang pesat dari ilmu dan teknologi sesuai kaidah :

تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَنِ وَالْأَمَّاكِ وَالْأَحْوَالِ وَالْعَوَائِدِ وَالنِّيَّاتِ.

“Fatwa berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, adat istiadat dan niat.”

- c. Kebijakan-kebijakan Khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun berbeda satu sama lain namun tujuannya sama yakni untuk kemaslahatan rakyat sesuai dengan prinsip :

تَصَرَّفَ الْإِمَامُ عَلَى الرَّاعِيَةِ مُنَوِّطًا بِالمَصْلِحَةِ.

“Kebijaksanaan Imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat.

- d. Ijtihad para ulama seperti *Al-Maqasid al-sittah* (6 tujuan hukum Islam) yaitu *hifdh al-din* (memelihara agama), *hifdh al-nafs* (memelihara jiwa), *hifdh al-aqal* (memelihara akal), *hifdh al mal* (memelihara harta), *hifdh al-nasl* (memelihara keturunan), *hifdh alummah* (memelihara umat).
- e. Adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Alquran dan Hadist. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.

Obyek kajian Siyasah Dusturiyah adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan gunanya untuk mengatur negara

sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Dalam perundang-undangan negara, ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan terdiri dari muslim dan non muslim, yang non muslim ini ada yang disebut kafir dzimmi dan ada pula yang disebut *musta'min*. Kafir dzimmi adalah warga non muslim yang menetap selamanya, serta dihormati tidak boleh diganggu jiwanya, kehormatannya, dan hartanya, sedangkan *musta'min* adalah orang asing yang menetap untuk sementara, dan juga harus dihormati jiwanya, kehormatannya, dan hartanya. Kafir dzimmi memiliki hak-hak kemanusiaan, hak-hak sipil, dan hak-hak politik. Sedangkan *musta'min* tidak memiliki hak-hak politik, karena mereka itu orang asing. Persamaannya, keduanya adalah non muslim.<sup>54</sup>

Adapun mengenai hak-hak rakyat, Abu A'laal-Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat atau warga negara adalah:

- a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya;
- b. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi;
- c. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan;
- d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas kepercayaan.<sup>55</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang – undang dasar adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat baik itu warga negara Indonesia maupun warga negara asing ataupun muslim dan non muslim dalam persamaan kedudukan semua orang di

---

<sup>54</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2013) hlm. 98

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 98-99

muka hukum tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *Fiqh Siyasah* akan tercapai.<sup>56</sup>

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan, yang diberikan oleh undang-undang dasar dan/atau undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini Presiden, akan melekat secara terus-menerus. Dengan kewenangan ini, Presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan undang-undang dasar dan/atau undang-undang. Dalam kajian *siyasah dusturiyah*, legislasi merupakan kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Pada masa Nabi Muhammad, otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) adalah Allah. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau

---

<sup>56</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat...*, hlm. 47

permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Nabi Muhammad juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin...*, hlm.190