

URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG 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
(THE URGENCY OF AMENDMENT OF LAW NUMBER 8 OF 2015 ABOUT THE PROVISION OF GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW NUMBER 1 OF 2014 ABOUT THE ELECTION OF THE GOVERNOR, REGENT, AND MAYOR INTO A LAW)

Achmadudin Rajab
Bidang Politik, Hukum, dan HAM, Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI
e-mail: achmadudin.rajab@gmail.com
(Naskah diterima 23/02/2016, direvisi 06/06/2016, disetujui 29/07/2016)

Abstrak

Pilkada dilaksanakan berdasarkan perintah dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini merupakan undang-undang penetapan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang lahir untuk mengembalikan pelaksanaan Pilkada secara langsung setelah sebelumnya sempat diatur untuk dilaksanakan secara tidak langsung melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014. Adapun perbaikan yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sehingga menghasilkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masih menimbulkan sejumlah permasalahan. Hal ini terlihat dari semenjak keberlakuannya sudah terjadi 25 *judicial review* atas undang-undang tersebut dan 7 diantaranya dikabulkan. Disamping itu terdapat pula Peraturan KPU yang tidak sejalan dengan undang-undang Pilkada yang timbul akibat ketidaksempurnaan pengaturan dalam undang-undang ini. Oleh karena itu dalam rangka menghadapi Pilkada serentak berikutnya pada tahun 2017 perlu kiranya agar dilakukan penggantian atas undang-undang Pilkada agar pelaksanaan Pilkada berikutnya menjadi lebih baik.

Kata kunci: pilkada, demokrasi, penggantian undang-undang

Abstract

Regional Election was done based on an order of The Law Number 1 of 2015 as modified with The Law Number 8 of 2015. The Law Number 1 of 2015 this is the act of the decision from Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 born to restore the election directly after was arranged to be implemented indirectly through The Law Number 22 of 2014. As for improvements conducted by by the parliament and the government on The Law Number 1 of 2015 so as to produce The Law Number 8 of 2015 still pose number of problems. This can be seen from since the application has happened 25 judicial review over this law and 7 of them granted. Besides of them are of regulation of KPU not in line with act for regional head election resulting from the imperfection setting in this law. Hence in order to face election simultaneously next in 2017 need to may so as to be done amendment over the act of election that the implementation of the election next for the better.
Keywords: regional election, democracy, amendment of the law.

A. Pendahuluan

Pilkada dilaksanakan berdasarkan perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Frase “dipilih secara demokratis” selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga tidak jarang terdapat perubahan metode pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dapat

dilaksanakan untuk dilaksanakan baik apakah dengan metode secara langsung maupun metode secara tidak langsung. Adapun Pilkada secara langsung merupakan pemilihan pemimpin suatu daerah yang melibatkan publik atau rakyat secara berkedaulatan. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang memiliki *output* yakni pejabat politik (*elected official*) bukan memilih pejabat administratif (*appointed official*).¹

1 Ari Pradhanawati, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, (Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2005), hlm. 144.

Pilkada juga merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat maka penyelenggaraan Pilkada yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah daerah. Pilkada memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Pentingnya pelaksanaan Pilkada adalah untuk mewujudkan pemimpin yang bersih sehingga dalam pelaksanaan tugasnya tercermin semangat-semangat *good governance* sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.²

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 8 Tahun 2015) adalah UU Pilkada yang merupakan satu kesatuan undang-undang bersama sama dengan Undang-Undang Republik Indonesia 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 1 Tahun 2015). UU Pilkada ini adalah dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Materi utama dari UU ini pula lahir dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Nomor 1 Tahun 2014) terbit seminggu setelah Rapat Paripurna tanggal 26 September 2014 RUU Pilkada disetujui secara bersama oleh DPR dan Pemerintah. Adapun RUU Pilkada yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014) adalah UU pertama yang khusus mengatur mengenai Pilkada dan tidak dapat dipisahkan pula merupakan salah satu dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 97/PUU-XI/2013 yang memisahkan Pilkada dari rezim Pemilu.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dilengkapi oleh peraturan teknis yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum (PKPU), terkait pencalonan yang seringkali

menimbulkan permasalahan KPU menghadirkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU Nomor 9 Tahun 2015) dan perubahannya yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 (PKPU Nomor 12 Tahun 2015). Bahkan dalam rangka menyikapi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengenai pasangan calon tunggal, KPU pun menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (PKPU Nomor 14 Tahun 2015). Hal yang juga menarik adalah dalam perjalanannya PKPU yang dihasilkan oleh KPU yang seharusnya lahir untuk melengkapi UU Pilkada justru menimbulkan ketidakteraturan dalam pengaturan Pilkada karena multi tafsir dimana bisa jadi juga timbul karena ketidak sempurnaan UU Pilkada itu sendiri yang lahir dari materi asli Perppu.

Keberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perlu ditinjau ulang karena pasca Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 berlaku telah terdapat 25 gugatan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terhadap UUD NRI Tahun 1945 (*judicial review*) di MK. Tentunya banyaknya pengajuan *judicial review* di MK ini merupakan fenomena yang menarik untuk didalami dan dikaji. Hal ini dikarenakan apabila perubahan dalam undang-undang telah melampaui 50% maka selayaknya UU tersebut dicabut dan diganti dengan UU yang baru. Penggantian ini secara tegas diatur dalam lampiran II angka 237 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Lebih lanjut lagi, *judicial review* atas UU Pilkada di MK berpotensi besar untuk mengubah sebagian besar materi dari UU aslinya yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Tiap perkara *judicial review* pun memiliki karakteristik tertentu dan beberapa diantaranya mendapatkan reaksi yang beragam di masyarakat ketika terbitnya putusan tersebut seperti misalnya dalam putusan dalam Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait dengan pembatalan norma yang semula membatasi dinasti politik, putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 yang menghasilkan putusan yang memiliki pemaknaan sedikit berbeda dengan

2 Achmadudin Rajab, *Urgensi Pemimpin Daerah Yang Bersih Guna Mewujudkan Good Governance*, sebagaimana dimuat dalam jurnal Rechtsvinding Online yakni http://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=165, yang akses pada tanggal 31 Desember 2015, pukul 08.10 WIB.

putusan MK sebelumnya yakni Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, bahkan yang terakhir Perkara Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menjawab mengenai polemik hanya terdapatnya 1 pasangan calon di suatu daerah yang menyelenggarakan Pilkada.

Perbaikan pengaturan terkait Pilkada adalah penting karena sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pelaksanaan Pilkada berikutnya adalah pada bulan Februari tahun 2017. Namun dalam tulisan ini juga perlu kiranya dianalisis bahwa apakah pengaturan terkait Pilkada ini apakah diganti dengan UU baru namun masih dalam UU tersendiri mengenai Pilkada, ataukah digabung dalam rencana kodifikasi UU Pemilu. Salah satu rencana Prolegnas Prioritas Tahun 2016 adalah membentuk suatu Kodifikasi UU Pemilu. Kodifikasi ini muncul atas dasar Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang memerintahkan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD secara serentak. Begitu juga dikarenakan pada saat ini terkait dengan Pemilu pengaturannya masih tersebar dalam sejumlah undang-undang, dimana masing-masing undang-undang tersebut lahir di tahun yang berbeda-beda dan tentunya pasti memiliki sedikit banyak perbedaan karena hukum selalu berkembang.

Sehingga dengan demikian, Penulis dalam tulisan ini mencoba mengangkat judul *“Urgensi Perubahan 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”*. Dalam hal itu juga Penulis menyimpulkan pokok permasalahan yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Sebagai Undang-Undang yang Khusus Mengatur Mengenai Pilkada?
2. Apa sajakah Hal-Hal yang Menyebabkan UU Pilkada Perlu Untuk Dicabut dan Diganti?
3. Bagaimanakah rekomendasi penggantian UU Pilkada?
4. Apakah UU Pilkada dapat dimasukkan dalam Kodifikasi UU Pemilu?

B. Pembahasan

B.1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai Undang-Undang yang Khusus Mengatur Mengenai Pilkada

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah UU yang mengatur secara khusus mengenai Pilkada. Kedua UU ini adalah UU Pilkada yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada langsung secara serentak, setidaknya-tidaknya untuk Pilkada tanggal 9 Desember 2015. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini sendiri merupakan UU penetapan dari Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang lahir pada tanggal 2 Oktober 2014 kurang lebih 1 minggu setelah DPR dan Presiden menyetujui RUU Pilkada yang nantinya bernama Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014) untuk menjadi UU.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 merupakan undang-undang penetapan dari Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pilkada. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini lahir untuk mengembalikan metode pemilihan secara langsung setelah sebelumnya sempat muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur Pilkada namun melalui metode pemilihan secara tidak langsung (melalui mekanisme perwakilan oleh DPRD). Ketika Perppu Nomor 1 Tahun 2014 terbit, DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (3) hanya memiliki 2 pilihan yakni “memberikan persetujuan” atau “tidak memberikan persetujuan” terhadap suatu Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tersebut. Dikarenakan dalam Pasal 206 Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku semenjak keberlakukannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014, maka DPR dihadapkan dengan situasi dilematis karena ketika memilih untuk “tidak memberikan persetujuan” maka akan menimbulkan kekosongan hukum terkait pengaturan Pilkada sedangkan pada Tahun 2015 banyak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatannya sehingga perlu segera melaksanakan Pilkada.

Sejatinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 adalah UU pertama yang khusus mengatur mengenai Pilkada setelah pemecahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi 3 UU. Pada tanggal 3 Juni 2009 berdasarkan keputusan rapat dengar pendapat antara komisi II DPR dengan Pemerintah disepakati bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipecah menjadi UU yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, UU yang mengatur mengenai pemerintahan desa, dan UU yang mengatur mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.³ Pemecahan UU ini diperlukan karena UU ini dianggap terlampaui luas.

RUU Pilkada yang disetujui bersama dalam rapat paripurna pada tanggal 26 September 2014 memang merupakan pengaturan Pilkada yang berbeda jika dibandingkan dengan Undang-

3 Terlalu ‘Gemuk’, UU Pemda Dipecah Menjadi Tiga, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22210/terlalu-gemuk-uu-pemda-dipecah-menjadi-tiga>, diakses 01 Januari 2016 pukul 08.12 WIB.

Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang saat itu sudah berlaku 1 dekade lamanya. Salah satu hal perbedaan utamanya adalah metode pemilihan yang dilaksanakan secara tidak langsung (dengan perwakilan melalui DPRD). Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagaimana paparan Dirjen pada saat pembahasan RUU Pilkada, mengatakan bahwa RUU Pilkada ini bukanlah langkah mundur atau wujud retrogresifitas. RUU Pilkada ini justru menjadi upaya progresif bagi penerapan demokrasi secara konsisten dalam haluan konstitusi yang sejalan pula dengan dinamika masyarakat kekinian maupun proyeksi-proyeksi situasi kedepan.⁴ Upaya progresif dalam RUU Pilkada ini dilatar belakangi oleh beberapa hal sebagai berikut: maraknya fenomena gugatan terhadap hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi, diskursus posisi Wakil Kepala Daerah yang seringkali berdampak penyelenggaraan pemerintah daerah terfragmentasi dan terpolarisasi, sejak era reformasi terdapat terdapat 155 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bermasalah, aturan tentang Pilkada yang tidak simetris. Sehingga tujuan disusunnya RUU Pilkada ini adalah pelaksanaan murni amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, membentuk basis regulasi yang komprehensif, membangun sistem Pilkada yang efektif, mensinergikan tindak lanjut Putusan Peradilan Tata Usaha Negara kedalam tahapan Pilkada, menemukan Kepala Daerah yang berkualitas.⁵ Alhasil pengaturan RUU Pilkada ini adalah lebih efektif dan lebih efisien, namun tanpa menghilangkan nilai-nilai demokratis yang terkandung didalamnya. Hal ini pun sejalan dengan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 yang secara tegas menyatakan bahwa Pilkada bukanlah rezim Pemilu. Putusan yang terbit tanggal 19 Mei 2014 ini seakan-akan merestui bahwa Pilkada yang efektif dan efisien tersebut adalah Pilkada yang sesuai amanat konstitusi dimana tidak mewajibkan Pilkada untuk dilaksanakan secara langsung selayaknya pelaksanaan Pemilu.

Adapun tak lama setelah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 bertransformasi menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Komisi II DPR langsung sesegera mungkin melakukan revisi terbatas. Revisi UU ini diperlukan karena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memiliki sejumlah kekurangan sehingga perlu diperbaiki agar seirama dengan satu nafas pola pemilihan secara langsung. Pada akhirnya Revisi UU ini menghasilkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 dan menjadi aturan utama dalam Pilkada.

B.2. Hal-Hal yang Menyebabkan UU Pilkada Perlu Untuk Dicabut dan Diganti

Berkaca dari pelaksanaan Pilkada tanggal 9 Desember 2015 juga perjalanan pelaksanaan norma-norma dalam UU Pilkada, ada banyak hal yang dapat menjadi sebab untuk mencabut dan menggantinya dengan UU ini dengan UU yang baru. Sebagaimana diketahui bahwa materi utama Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sejatinya berasal dari Perppu. Walaupun pada akhirnya UU ini diperbaiki dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, namun ternyata revisi yang dilakukan secara terbatas tersebut bisa dibidang tidaklah berhasil menambah sejumlah kekurangan yang ada. Banyaknya *judicial review* juga multi tafsir norma dalam peraturan KPU bisa dijadikan landasan mengapa UU Pilkada ini perlu dikaji ulang keberlakuannya. Dalam sub bab berikutnya ini Penulis akan mencoba membedah satu-persatu alasan perlunya UU Pilkada ini untuk dicabut dan diganti.

B.2.1. Dampak Judicial Review UU Pilkada di Mahkamah Konstitusi

UU Pilkada, terutama Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pasca diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 telah berulang kali digugat oleh para pencari keadilan ke MK. Dalam Tahun 2015 menjelang pelaksanaan Pilkada tanggal 9 Desember 2015, telah terjadi 25 perkara *judicial review* UU *a quo* di MK yang berujung dengan putusan. MK kemudian mengabulkan permohonan dari pemohon/ para pemohon untuk 7 perkara diantaranya, sedangkan 18 perkara lainnya tidak dikabulkan. 18 perkara yang tidak dikabulkan memiliki hasil yang beragam dimana 3 perkara menghasilkan ketetapan, 1 perkara menyatakan permohonan Pemohon gugur, 1 perkara menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya, dan 13 perkara lainnya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Adapun untuk 7 perkara yang dikabulkan permohonannya oleh MK dapat dibahas lebih lanjut yakni sebagai berikut:

a) Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015

Putusan ini membatalkan ketentuan Pasal 7 huruf r yang semula memiliki niat baik untuk mengontrol calon yang maju dalam Pilkada agar tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana baik itu melalui hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan. Putusan ini juga mengubah Pasal 7 huruf s sehingga calon yang berasal dari DPR, DPD, maupun DPRD yang maju sebagai calon harus mundur

⁴ Paparan Dirjen Kemendagri dalam Pembahasan RUU Pilkada bertempat di Hotel Aryadutha Tangerang, tanggal 16-17 Februari 2012.

⁵ *Ibid.*

pasca ditetapkan KPU sebagai calon. Adapun KPU telah mengeluarkan PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang di dalamnya termasuk berisi pengaturan teknis yang menyesuaikan dengan dampak dari Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 tersebut.

b) Perkara Nomor 51/PUU-XIII/2015

Putusan ini telah menyempurnakan ketentuan dalam Pasal 22B huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan membatalkan Pasal 196 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 karena dianggap memiliki norma yang tumpang tindih dengan norma sanksi pidana yang diatur sebelumnya dalam Pasal 193 ayat (2).

c) Perkara Nomor 46/PUU-XIII/2015

Putusan ini menambahkan ketentuan dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yakni calon yang berlatarbelakang TNI, Polri, PNS, BUMN atau BUMD dilakukan pasca ditetapkan oleh KPU sebagai calon. KPU pun sudah mengadopsi hasil putusan ini dalam PKPU 12/2015.

d) Perkara Nomor 42/PUU-XIII/2015

Putusan ini terkait Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k. Putusan ini menghapus penjelasan dalam Pasal 7 huruf g, sedangkan norma Pasal 7 huruf g di batang tubuh dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Jadi, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi melihat syarat keterbukaan sebagaimana pendapat mereka sendiri dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 secara berbeda. Terkait hal ini KPU telah menyisipkan pengaturan yakni huruf f1 dalam Pasal 4 ayat (1) PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang menyatakan *“bagi calon yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana, syarat yang harus dipenuhi adalah telah selesai menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun sebelum dimulainya jadwal pendaftaran”*. Adapun sebaiknya dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi KPU kedepan, ada baiknya perubahan norma dalam putusan ini dapat dijadikan catatan penyempurnaan UU Pilkada selanjutnya.

e) Perkara Nomor 60/PUU-XIII/2015

Putusan ini telah mengubah norma terkait syarat dukungan calon perseorangan

sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d yang menggunakan acuan “jumlah penduduk”. Adapun dalam Pertimbangan Hukum alinea terakhir dari Putusan ini, Mahkamah menyatakan sebagai berikut: ***“Bahwa mengingat tahapan-tahapan pemilihan kepala daerah telah berjalan, sementara putusan Mahkamah tidak berlaku surut (non-retroactive), agar tidak menimbulkan kerancuan penafsiran maka Mahkamah penting menegaskan bahwa putusan ini berlaku untuk pemilihan kepala daerah serentak setelah pemilihan kepala daerah serentak Tahun 2015”***. Putusan ini tentu saja perlu ditindaklanjuti dengan perubahan pada UU Pilkada kedepannya.

f) Perkara Nomor 100/PUU-XIII/2015

Pada pokoknya Putusan MK dalam Pasal 49 ayat (9), Pasal 50 ayat (9), Pasal 51 ayat (2), dan Pasal 52 ayat (2) ini memberikan pengertian bahwa 1 (satu) pasangan calon saja boleh dalam Pilkada. Selama pembahasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sejatinya pernah dibahas mengenai potensi terdapatnya 1 (satu) pasangan calon pada daerah Pilkada. Hanya saja karena fokus utama pembahasan tersebut adalah pada 13 substansi utama, maka pengaturan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 apabila fenomena ini terjadi memang belumlah ada. Putusan ini walau sudah diatur secara teknis kemudian oleh KPU dalam PKPU Nomor 14 Tahun 2015, tentu saja perlu ditindaklanjuti dengan penyempurnaan dalam UU Pilkada kedepannya.

g) Perkara Nomor 105/PUU-XIII/2015

Putusan ini terkait Pasal 157 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dimana kata “hari” untuk menunjukkan lamanya waktu MK mengadili sengketa hasil, dilengkapi menjadi “hari kerja”. Putusan ini perlu ditindaklanjuti dengan penyempurnaan dalam UU Pilkada kedepannya

Fenomena 25 gugatan untuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ke Mahkamah Konstitusi padahal keberlakuan *UU a quo* bahkan belum setahun ditambah lagi 7 diantaranya dikabulkan merupakan sebuah rekor yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam UU manapun. Evaluasi yang dapat dipetik dari kenyataan ini bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan UU ini hadir dari hasil Perppu yang tentu saja tidak dibentuk dalam waktu singkat oleh pihak Pemerintah. Dikarenakan pada tahun 2015 ini banyak kepala daerah yang menginjak akhir

masa jabatannya, sejak awal revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 hanya melakukan perubahan seperlunya saja. Namun ketika didalami ternyata Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut benar-benar dibuat secara terburu-buru sehingga jika melihat banyaknya *judicial review* ke MK dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 belum berhasil menyempurnakan hasil karya Perppu tersebut. Keterburu-buruan dalam pembuatan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang seharusnya menyempurnakan sejumlah kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dapat dinilai dari terdapatnya “forum klarifikasi atas Rancangan Undang-Undang” yang hadir pasca RUU Revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut disetujui bersama dalam Rapat Paripurna. Forum klarifikasi ini dimintakan oleh Kementerian Sekretariat Negara (Sekneg) melalui suratnya nomor B-54/Kemsetneg/D-4/HK.00.01/03/2015 tertanggal 2 Maret 2015. Sekneg meminta agar RUU tersebut dilakukan pengecekan kembali sebelum 30 hari dari hari Paripurna. Alhasil RUU Revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini pun mengalami perbaikan dari RUU yang telah diparipurnakan tanggal 18 Februari 2015.

B.2.2. Dampak dari Peraturan KPU yang Perlu Diselaraskan Terkait Pilkada

Terkait dengan peraturan teknis pelaksanaan Pilkada, dalam Pasal 9 huruf a UU Pilkada dikatakan bahwa salah satu tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pilkada adalah “*menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah*”. Norma ini merupakan norma yang persis sama dan telah diatur sebelumnya dalam Pasal 8 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. UU *a quo* merupakan UU yang secara *lex specialis* mengatur mengenai penyelenggara dan didalamnya pun diatur hal yang sama untuk pihak penyelenggara lainnya seperti Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dalam rangka pelaksanaan Pilkada ini pun sejauh ini KPU telah membuat sejumlah “pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan” yang bernama Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Tercatat sebagaimana

dipublikasikan juga oleh KPU dalam *website* terdapat 16 PKPU yang disusun dan ditetapkan KPU dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya terkait Pilkada tersebut. PKPU itu pun dalam proses penyusunannya telah dikonsultasikan terlebih dahulu oleh KPU ke Komisi II DPR dalam bentuk Rapat Panitia Kerja (Panja) yang dihadiri pula pihak Pemerintah yakni dari Kemendagri mulai tanggal 26 Maret 2015 hingga menghasilkan Kesepakatan Panja Pilkada di tanggal 24 April 2015 sebagai bentuk rekomendasi terhadap sejumlah rancangan PKPU yang dikonsultasikan.⁶

Walaupun demikian, dikarenakan konsultasi yang dilakukan pihak penyelenggara kepada DPR dan Pemerintah tidaklah mengikat, maka rekomendasi yang diusulkan kepada pihak penyelenggara tidaklah mempunyai nilai keharusan untuk dimasukkan dalam konsep peraturannya. Kewajiban untuk berkonsultasi yang untuk pertama kalinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 awalnya adalah sebagai “fungsi kontrol” atas aturan yang dapat diatur oleh penyelenggara di level eksekutif agar tidak melenceng dari maksud pembuat undang-undang di level legislatif.⁷ Sampai dengan penyelenggaraan Pilkada langsung secara serentak untuk pertama kalinya di tanggal 9 Desember 2015, Penulis menemukan sejumlah peraturan KPU yang perlu kiranya untuk diselaraskan karena mempunyai nilai yang berbeda dengan UU Pilkada yang merupakan pengaturan di atasnya. Adapun sejumlah pengaturan yang dinilai tidak sejalan dengan penormaan dalam UU Pilkada dan juga dapat menjadi sebab-sebab bagi UU Pilkada ini untuk dicabut dan diganti adalah sebagai berikut:

a) Pengaturan dalam Peraturan KPU Mengenai Pencalonan yang Keliru

Terdapat pengaturan yang keliru dalam PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Pengaturan yang keliru tersebut terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) huruf n dan ayat (9) PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Pengaturan dalam PKPU tersebut tidak sejalan dengan norma aslinya dalam Pasal 7 huruf o UU Pilkada. Terkait pengaturan yang keliru itu pun, MK dalam putusannya Nomor 80/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada tanggal 22 September 2015, dalam alinea akhir pertimbangan hukum putusan tersebut terdapat

6 Kesepakatan Panja Pilkada 24 April 2015, yang juga diikuti Penulis sebagai Legislative Drafter yang diminta Komisi II DPR mengawal rancangan PKPU tersebut.

7 Kewajiban bagi penyelenggara untuk berkonsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam menyusun pengaturan teknisnya termuat dan disepakati sebagaimana bunyi Risalah Rapat Paripurna ke-5 Tahun Sidang 2011-2012 tanggal 20 September 2011 halaman 15. Hal ini termasuk dalam salah satu penambahan substansi dalam pembicaraan tingkat I. Namun kekurangan dari penormaan ini menurut penulis adalah tidak adanya daya ikat atas hasil konsultasi yang dilakukan pihak penyelenggara kepada DPR dan Pemerintah dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya dalam penyusunan peraturan teknis yang dimiliki masing-masing penyelenggara baik itu KPU, Bawaslu, maupun DKPP.

pendapat MK yang penting kiranya menjadi perhatian khusus karena mengandung nilai kepastian hukum yakni berbunyi “Menurut Mahkamah, maksud dari ketentuan Pasal 7 huruf o UU 8/2015 adalah bahwa seseorang yang pernah menjabat sebagai gubernur tidak dibolehkan mencalonkan diri menjadi wakil gubernur, seseorang yang pernah menjabat sebagai bupati tidak dibolehkan mencalonkan diri menjadi wakil bupati, dan seseorang yang pernah menjabat sebagai walikota tidak dibolehkan mencalonkan diri menjadi wakil walikota, bukan sebagaimana yang dimaksud oleh Peraturan KPU tersebut. Namun demikian, jika KPU memberikan penafsiran yang berbeda dengan pendapat Mahkamah dimaksud, hal itu bukanlah kewenangan Mahkamah untuk mengadili dan memutusnya. Dengan demikian, menurut Mahkamah dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum”.

Adapun Pasal 4 ayat (1) huruf n PKPU Nomor 9 Tahun 2015 yang dimaksud oleh MK dalam Putusan MK Nomor 80/PUU-XIII/2015 tersebut menyatakan bahwa salah satu persyaratan calon bagi WNI yang ingin maju dalam Pilkada haruslah memenuhi syarat yakni “*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*”. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (9) diatur lebih lanjut bahwa “*Syarat Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n, dengan ketentuan: a. belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota; b. belum pernah menjabat sebagai Wakil Gubernur untuk calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota; dan c. belum pernah menjabat sebagai Bupati atau Walikota untuk Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Walikota.*” Norma dalam PKPU tersebut jelas berbeda dengan Pasal 7 huruf o UU Pilkada yang mengatur bahwa salah satu persyaratan calon bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang ingin maju dalam Pilkada haruslah memenuhi persyaratan yakni “*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota*”.⁸

Adapun penulis menilai diluar kekeliruan yang dilakukan oleh KPU dalam menyusun dan menetapkan pengaturan teknis yang

dimilikinya sangat mungkin disebabkan karena norma yang ada dalam UU Pilkada tersebut sulit untuk diterjemahkan. Ataupun bisa pula penyelenggara masih bingung dengan cara memberlakukan norma tersebut agar aplikatif secara teknis. Sehingga dengan demikian ketidakteraturan penormaan baik antara yang di PKPU dan di UU Pilkada dapat menjadi salah satu sebab perlu adanya perbaikan kedepannya.

b) Pengaturan dalam Peraturan KPU yang Memiliki Sanksi Melampaui UU Pilkada

Pada Peraturan KPU mengenai Kampanye, yakni PKPU Nomor 7 Tahun 2015, terdapat norma berupa sanksi yang melampaui norma dalam UU Pilkada. Pelampauan norma ini bisa kita telaah dengan merujuk pada norma dalam Pasal 65 UU Pilkada. Dari pasal *a quo* kita dapat mengetahui bahwa terkait kampanye, sebagian besar difasilitasi oleh KPUD yang didanai APBD sehingga praktis kampanye yang dapat dilakukan oleh pasangan calon hanyalah “pertemuan terbatas” atau “pertemuan tatap muka” sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2015. Salah satu metode kampanye yang difasilitasi KPUD dan “diharamkan” dilakukan secara perorangan adalah kampanye media.

Sedangkan dalam Pasal 68 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2015 menyatakan “*Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye dilarang memasang Iklan Kampanye di media massa cetak dan media massa elektronik*”. Kemudian dalam Pasal 73 ayat (1) yang diatur bahwa “*Pelanggaran atas larangan ketentuan Pemasangan Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (3) dikenai sanksi: a. peringatan tertulis; b perintah penghentian penayangan Iklan Kampanye di media massa*” dan ayat (2) yang berbunyi “*Apabila Pasangan Calon tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam, Pasangan Calon yang bersangkutan dikenai sanksi pembatalan sebagai Calon*”. Pelanggaran media ini mungkin merupakan hal yang baru yang belum pernah ada dalam Pilkada sebelumnya. Norma ini muncul agar tiap pasangan calon dalam melaksanakan kampanye secara setara dan tidak berlebihan baik di media massa maupun media elektronik. Norma ini pun bukanlah norma yang main-main karena baik itu Bawaslu,

8 Achmadudin Rajab, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XIII/2015 Dan Norma Pasal Yang Keliru Dalam Peraturan Kpu Mengenai Pencalonan Pada Pilkada*, dimuat dalam http://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=174, diunduh pada tanggal 05 Januari 2016, pukul 15.20WIB.

KPU, dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) telah membuat keputusan bersama 3 lembaga Nomor 16/KB/BAWASLU/XI/2015, Nomor 34/KB/XI/2015, Nomor 13/K/KPI/HK.03.02/11/15 tentang Pengawasan dan Pemantauan Pemberitaan, Penyiaran, dan Iklan Kampanye Pilkada Melalui Lembaga Penyiaran, yang ditandatangani 16 November 2015. Adapun demikian sanksi dalam PKPU *a quo* bilamana kita analisis adalah malampaui norma dalam UU Pilkadaanya, karena memiliki dampak yang fatal yakni pembatalan sebagai calon, sehingga hal ini perlu diselaraskan dalam rencana kedepannya untuk memperbaiki UU Pilkada ini.

B.3. Rekomendasi Penggantian UU Pilkada

Berdasarkan dampak *judicial review* UU Pilkada di MK dan beberapa PKPU yang tidak selaras pengaturannya dengan UU Pilkada sebagaimana telah dibahas dalam sub bab sebelumnya, Penulis menilai perlu kiranya UU Pilkada ini untuk diganti. Alasan penggantian ini pun dikuatkan dengan norma yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang juga merupakan dasar hukum utama terkait tata cara pembentukan UU. Dalam UU *a quo* lebih khusus lagi pada lampiran II angka 237 dinyatakan bahwa “*Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan: a. sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah; b. materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau c. esensinya berubah, Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan*” yang baru mengenai masalah tersebut. Perlu diketahui juga bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang merupakan materi utama dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memiliki norma pengaturan sebanyak 206 pasal. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memiliki 117 angka perubahan. Sehingga jika kita analisis sebenarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 **sejak awal** telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk dicabut dan diganti dengan UU yang baru. Apalagi jika ditambah dengan 2 alasan sebagaimana telah dibahas sebelumnya, yakni dampak *judicial review* UU Pilkada di MK dan beberapa PKPU yang tidak selaras pengaturannya dengan UU Pilkada.

Kesalahan lainnya yang juga merupakan dampak keterburu-buruan dalam pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 terdapat dalam Pasal 205 yang menyatakan “*Pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai*

berlaku, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 5586) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.” Perlu diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 belum pernah secara aplikatif dipergunakan hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 itu baru diundangkan pada 2 Oktober 2014. Sedangkan bila kita cermati Perppu Nomor 1 Tahun 2014 pun juga diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Sehingga peraktis dalam tanggal yang sama tersebut ada 3 peristiwa hukum yakni pengundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, pencabutan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, dan pengundangan Perppu Nomor 1 Tahun 2014. Sedangkan secara tegas dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa “*Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan*”. Sehingga adalah patut dipertanyakan dasar hukum yang menganggap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 pernah berlaku. Adapun kaitannya dengan Pasal 205 Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang coba Penulis kritisi yakni terdapat dalam lampiran II angka 149 pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang secara tegas menyatakan bahwa “*Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku*”. Karena UU Nomor 22 Tahun 2014 belum pernah secara aplikatif digunakan sehingga keberlakuannya dipertanyakan, maka seharusnya Pasal 205 tidaklah memiliki frase yang menyatakan “*dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*” melainkan seharusnya menggunakan frase “*ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku*”. Hal ini pula merupakan realita bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang merupakan UU penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dibentuk secara terburu-buru sehingga dalam rangka menghadapi pelaksanaan Pilkada 2017 kedepannya agar menjadi lebih baik perlu untuk dilakukan pencabutan UU Pilkada yang ada saat ini dan menggantinya dengan UU yang lebih baik dan lebih komprehensif.

Hal lainnya yang juga merupakan rekomendasi penting penggantian dari UU Pilkada ini adalah dalam rangka mewujudkan lahirnya “*badan peradilan khusus*”. Sebagaimana amanat Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diketahui bahwa perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh “*badan peradilan khusus*” namun bilamana badan tersebut belum terbentuk maka untuk sementara terkait perselisihan hasil pemilihan

diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi. Sehingga dalam rangka penggantian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini, perlu kiranya dirancang secara lebih utuh dan baik terkait “badan peradilan khusus” yang berfungsi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan. Kebutuhan akan badan peradilan khusus merupakan sebuah cita hukum (*ius constituendum*) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan. Badan peradilan khusus dapat memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan pemilihan untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi, sekaligus sebagai upaya untuk mempercepat dan menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama tahapan pemilihan. Ide awal “badan peradilan khusus” sebenarnya adalah suatu solusi untuk mewujudkan salah satu komponen terpenting dalam azas-azas penyelenggaraan pemilu yakni azas “kepastian hukum”.⁹

B.4. Apakah UU Pilkada dapat Dimasukkan dalam Kodifikasi UU Pemilu?

Pertanyaan berikutnya yang dapat juga muncul dalam rangka kedepannya yakni momentum untuk melakukan kodifikasi UU Pemilu adalah apakah dapat UU Pilkada dimasukkan dalam kodifikasi UU Pemilu? Jika ingin taat asas dengan produk hukum yang ada yakni Putusan MK terkahir Nomor 97/PUU-XI/2013, maka memasukkan UU Pilkada dalam kodifikasi UU Pemilu adalah tidak memungkinkan. Hal ini disebabkan karena dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 secara tegas Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim Pemilu. Dalam Putusan tersebut pemilihan umum hanyalah diartikan hanyalah limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Sehingga perluasan makna Pemilu yang mencakup Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) adalah inkonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi.¹⁰ Oleh karena Pilkada bukanlah rezim Pemilu melainkan rezim

Pemerintahan Daerah (Pemda), maka dalam UU Pilkada sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, digunakanlah istilah “Pemilihan” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa “*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis*”.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 adalah tidak tepat jika UU Pilkada dimasukkan dalam Kodifikasi UU Pemilu. Hal ini jelas berbeda jika dibandingkan dengan upaya mereformulasi lembaga penyelenggara Pemilu. Reformulasi penyelenggara Pemilu dimungkinkan karena rencana Kodifikasi UU Pemilu dalam salah satu usulan Prolegnas Prioritas 2016 dapat pula digunakan sebagai momentum dalam hal upaya perbaikan kedepan. Salah satu hal penting yang dapat dimasukkan dalam Kodifikasi UU Pemilu dalam kaitannya dengan penyelenggara Pemilu misalnya untuk mereformulasi keberadaan DKPP yang juga merupakan satu kesatuan penyelenggara Pemilu. Terkait penyelenggara Pemilu pernah diurai dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menyatakan bahwa kalimat “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*Pemilihan umum di diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. Kalimat “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD 1945 tidaklah merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹¹ Sehingga penyelenggara Pemilu bukanlah hanya KPU melainkan juga Bawaslu dan juga DKPP. Hal ini juga kemudian menjadi formulasi perubahan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan ketiga lembaga tersebut adalah satu kesatuan penyelenggara Pemilu. Namun pasca Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013, kewenangan DKPP sebagai lembaga yang bertugas menjaga etika diantara

9 Achmadudin Rajab, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pemilu*, (Program Studi Magister Hukum, Universitas Indonesia, 2013), hlm. 190.

10 Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013*, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, 19 Mei 2014, hlm. 60.

11 Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010*, Pengujian Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 18 Maret 2010, hlm. 111.

penyelenggara Pemilu menjadi terkoreksi dari segi produk lembaganya yang berbentuk putusan. Putusan DKPP dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 dinyatakan MK adalah setingkat dengan Keputusan Pejabat TUN sehingga dapat dibanding Putusannya kepada PTUN.

Sehingga rencana Kodifikasi UU Pemilu dapat digunakan untuk mereformulasi lembaga DKPP secara kelembagaan terutama terkait penguatan dari putusan DKPP. Penguatan Putusan DKPP adalah penting karena jangan sampai menimbulkan multitafsir karena sejatinya bagaimanapun 'putusan' adalah vonis dan hal ini berbeda dengan 'keputusan' yang merupakan produk dari pejabat TUN.¹² Adapun cara lain yang juga dapat juga digunakan dan dapat dijumpai dengan urgensi penggantian undang-undang Pilkada adalah mengoptimalkan peran "badan peradilan khusus". Sebagaimana amanat Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, badan peradilan khusus memiliki fungsi untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilihan. Jika hal soal ini dihubungkan dengan kalimat "*suatu komisi pemilihan umum*" pada Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang tidak merujuk kepada nama institusi tertentu, maka dapat juga badan peradilan khusus dioptimalkan menjadi tidak terbatas hanya pada Pilkada saja, namun juga kepada bidang Pemilu. Sehingga beban lembaga peradilan umum bisa terangkat, dan upaya bagi warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan akibat pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada ataupun Pemilu dapat dilayani dengan baik sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

C. Penutup

Berdasarkan uraian dalam pembahasan yang telah Penulis coba uraikan dalam sub bab Penutup ini, Penulis coba menyimpulkan hasil sesuai pokok permasalahan dalam bab Pendahuluan yakni sebagai berikut:

1. Bahwa terkait lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Sebagai Undang-Undang yang Khusus Mengatur Mengenai Pilkada, sejatinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 lahir dari Peprpu Nomor 1 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Adapun tak lama setelah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 bertransformasi menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Komisi II DPR langsung sesegera mungkin melakukan revisi terbatas. Revisi UU ini diperlukan

karena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memiliki sejumlah kekurangan sehingga perlu diperbaiki agar seirama dengan satu nafas pola pemilihan secara langsung. Pada akhirnya Revisi UU ini menghasilkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 dan menjadi aturan utama dalam Pilkada.

2. Bahwa terkait hal-hal yang menyebabkan UU Pilkada perlu untuk dicabut dan diganti, hal ini dapat terlihat nyata dari banyaknya *judicial review* ke MK, perlu diketahui bahwa 25 *judicial review* ditambah lagi 7 diantaranya dikabulkan dalam 1 tahun untuk suatu UU yang berumur belum sampai setahun adalah rekor dan pencapaian yang belum pernah dicapai oleh UU manapun. Adapun pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 terkait dengan beragam hal seperti misalnya Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015 membatalkan ketentuan Pasal 7 huruf r yang semula memiliki niat baik untuk mengontrol calon yang maju dalam Pilkada agar tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana baik itu melalui hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan. Putusan ini juga mengubah Pasal 7 huruf s sehingga calon yang berasal DPR, DPD, maupun DPRD yang maju sebagai calon harus mundur pasca ditetapkan KPU sebagai calon. Putusan 51/PUU-XIII/2015 menyempurnakan ketentuan dalam Pasal 22B huruf d UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 dan membatalkan Pasal 196 UU NO. 8 Tahun 2015 karena dianggap memiliki norma yang tumpang tindih dengan norma sanksi pidana yang telah diatur sebelumnya dalam Pasal 193 ayat (2). Putusan 46/PUU-XIII/2015 ketentuan dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU NO. 8 Tahun 2015 yakni calon yang berlatarbelakang TNI, Polri, PNS, BUMN atau BUMD dilakukan pasca ditetapkan oleh KPU sebagai calon. Putusan 42/PUU-XIII/2015 terkait Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k dimana putusan ini menghapus penjelasan pasal tersebut dan memberikan pemaknaan yang berbeda dengan Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 dalam hal "keterbukaan". Putusan 60/PUU-XIII/2015 terkait syarat dukungan calon perseorangan. Putusan 100/PUU-XIII/2015 memberikan pengertian bahwa 1 (satu) pasangan calon saja boleh dalam Pilkada, dan Putusan 105/PUU-XIII/2015 terkait Pasal 157 ayat (8) UU NO. 8 Tahun 2015 dimana kata "hari" untuk menunjukkan

¹² Achmadudin Rajab, *Kekuatan Putusan DKPP Sebagai Peradilan Etik Dalam Kerangka Restoratif Justice Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013*, dalam *Jurnal Etika & Pemilu, Volume I Nomor 2*, (Jakarta: DKPP RI, 2015) hlm. 101.

lamanya waktu MK mengadili sengketa hasil, dilengkapi menjadi “hari kerja”. Diluar itu terdapat pula pengaturan dalam PKPU yang tidak sinkron pengaturannya dengan UU Pilkada sehingga menimbulkan multitafsir dan perlu dibenahi di tingkat UU.

3. Bahwa terakrit rekomendasi penggantian UU Pilkada, perlu diketahui bahwa kelayakan atas keberlakuan UU Pilkada baik itu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menjadi dipertanyakan ketika muncul fenomena 25 *judicial review* dan 7 diantaranya dikabulkan. Evaluasi yang dapat dipetik dari kenyataan ini bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan UU ini hadir dari hasil Perppu yang tentu saja tidak dibentuk dalam waktu singkat oleh pihak Pemerintah. Dikarenakan pada tahun 2015 ini banyak kepala daerah yang menginjak akhir masa jabatannya, sejak awal revisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 hanya melakukan perubahan seperlunya saja. Namun ketika didalami ternyata Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut benar-benar dibuat secara terburu-buru sehingga jika melihat banyaknya *judicial review* ke MK dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 belum berhasil menyempurnakan hasil karya Perppu tersebut. Sehingga kedepan ada baiknya UU Pilkada perlu untuk revisi kembali bahkan selayaknya dicabut dan diganti yang baru, karena sejak awal pun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 telah mengalami perubahan lebih dari 50% pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Perubahan pasti akan bertambah sangat banyak ketika putusan-putusan MK pun diadopsi dalam UU Pilkada tersebut. Demikian pula penyalarsan yang diperlukan antara pengaturan dalam PKPU yang tidak sejalan nafasnya dengan UU Pilkada sehingga menyebabkan UU Pilkada ini perlu untuk digantikan.
4. Bahwa terkait dengan apakah UU Pilkada dapat dimasukkan dalam Kodifikasi UU Pemilu, maka perlu kiranya terkait hal ini kita merujuk pada Putusan MK terkahir Nomor 97/PUU-XI/2013 yang mengeluarkan Pilkada dari sebelumnya termasuk dalam rezim Pemilu. Dikarenakan Pilkada dalam putusan tersebut dinyatakan oleh MK adalah rezim Pemda dan bukan rezim Pemilu, maka adalah tidak tepat jika Pilkada dimasukkan dalam kodifikasi ini dan sudah tepat jika tetap dalam UU tersendiri yang mengatur khusus mengenai Pilkada. Adapun yang dapat dimasukkan

kodifikasi UU Pemilu misalnya upaya untuk mereformulasi kelembagaan dari DKPP terutama terkait produk lembaganya yang berbentuk putusan. Hal ini dikarenakan pasca Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013, kewenangan DKPP sebagai lembaga yang bertugas menjaga etika diantara penyelenggara Pemilu menjadi terkoreksi dari segi produk lembaganya yang berbentuk putusan. Putusan DKPP dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 dinyatakan MK adalah setingkat dengan Keputusan Pejabat TUN sehingga dapat dibanding Putusannya kepada PTUN.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konklidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi press, 2006.
- _____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- _____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cetakan 1, Yogyakarta : FH UII Press, 2004.
- Bari Azed, Abdul, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet.2, Jakarta: Gramedia, 1990.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, New Haven and London, USA: Yale University Press, 1977.
- M. Friedman, Lawrence, *The Legal Sistem: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- Pradhanawati, Ari, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2005
- Raharjo Djati, Wasisto, *Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal LabSosio*, Pusat Kajian Sosiologi Departemen Sosiologi FISIP Universitas Indonesia, Juli 2013.
- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas,

2003.

Rajab, Achmadudin, *Kekuatan Putusan DKPP Sebagai Peradilan Etik Dalam Kerangka Restoratif Justice Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013, dalam Jurnal Etika & Pemilu, Volume I Nomor 2*, Jakarta: DKPP RI, 2015.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.

Strong, C.F, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, London: Sidwick and Jackson Ltd., 1975.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Thn.1999, LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN Nomor 383.

Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, LN Nomor 125 Tahun 2004, TLN Nomor 4437.

Undang-undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU 12 tahun 2008, LN Nomor 59 Tahun 2008, TLN Nomor 4844

Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, LN No 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316.

Undang-undang Tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, LN Nomor 101 Tahun 2011, TLN Nomor 5246.

Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005.

Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72-73/PUU-II/2004, Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4PUU-VII/2009, Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Website

Jimly Asshiddiqie, *Dinamika Partai Politik Dan Demokrasi*, dimuat dalam [http://www.jimly.com/Dinamika Partai Politik Dan Demokrasi](http://www.jimly.com/Dinamika%20Partai%20Politik%20Dan%20Demokrasi), diunduh pada 27 September 2015, Pukul 15.47 WIB.

Boni Hargens, *Mengapa Politik Tidak Etis?*, dimuat dalam http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7705&coid=3&caid=31&gid=2, diunduh pada 27 Desember 2015, Pukul 18.20 WIB.

Terlalu 'Gemuk', UU Pemda Dipecah Menjadi Tiga, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22210/terlalu-gemuk->

uu-pemda-dipecah-menjadi-tiga, 01 Januari 2016 pukul 08.12 WIB.

Rajab, Achmadudin, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XIII/2015 Dan Norma Pasal Yang Keliru Dalam Peraturan KPU Mengenai Pencalonan Pada Pilkada*, dimuat dalam http://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=174, diunduh pada tanggal 05 Januari 2016, pukul 15.20WIB.

Rajab, Achmadudin, *Urgensi Pemimpin Daerah Yang Bersih Guna Mewujudkan Good Governance*, sebagaimana dimuat dalam jurnal Rechtsvinding Online yakni http://rechtsvinding.bphn.go.id/view/view_online.php?id=165, yang akses pada tanggal 31 Desember 2015, pukul 08.10 WIB.

Bahan yang tidak diterbitkan

Kesepakatan Panja Pilkada tertanggal 24 April 2015 terkait Rancangan Peraturan KPU yang dikonsultasikan kepada DPR dan Pemerintah.

Paparan Dirjen Kemendagri dalam Pembahasan RUU Pilkada bertempat di Hotel Aryadutha Tangerang, tanggal 16-17 Februari 2012.

Rajab, Achmadudin, *Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu Dalam Pemilukada*, Jakarta: Program Studi Magister Hukum, Universitas Indonesia, 2013.

Risalah pada rapat pembahasan RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 di Hotel Aryaduta Tugu Tani tanggal 12 Februari 2015.

Risalah Rapat Paripurna ke-5 Tahun Sidang 2011-2012 tanggal 20 September 2011