
**BEBERAPA MASUKAN REVISI TERHADAP UNDANG-UNDANG
NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI
DAN WALIKOTA**

Oleh :

Hasrul Harahap¹

hasrulharahap1984@gmail.com

ABSTRACT

The election simultaneously 2015 still triggered several problems. This research intend to evaluate the election simultaneously the first wave of 2015 year and conduct an analysis of several a clause in the revision number 8 years 2015 about the local election to be performed by the parliament with the government. This research in a qualitative approach descriptive analytical, that explains, visualizing and analyze the process of the election simultaneously 2015. The research obtained data as follows First , with the data purification of voters is one of the activities to be held simultaneously election a very complex and crucial and directly influence the other phases of the election .Second , their level of participation of voters in the next local election simultaneously 2015 in general are still low. Based on general election commission (KPU), participation voters only about 64, 23 percent, or lower than the commission about 75,5%. Third, to support “simultaneously” the regional election, need to the principle of election simultaneously based on spirit efficiency and the effectiveness. Fourth, In the revision of the local election, need to be added arrangement on; a prohibition for incumbent to do replacement officials and ban on the and activities local government for the elections; security participation a political party contesting 2014 in the election simultaneously as a manifestation of rules the constitution article 18 paragraph (4) 1945 constitution; and security issues unity that election simultaneously next not caused horizontal conflicts broad.

Keywords: *Government system, customary law community.*

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pesta demokrasi melalui pemilu dan sistem hukum di Indonesia ini merupakan perwujudan demokrasi. Penyelenggaraan pemilu tidak pernah terlepas dari warga negara, karena hal itu merupakan hak konstitusional warga negara baik untuk memilih maupun dipilih. Sebagaimana pemilihan umum diselenggarakan atas dasar manifestasi prinsip persamaan di muka hukum (*equality before the law*) dan

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Jakarta

kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*). Pilkada merupakan proses suksesi peralihan pemimpin suatu daerah yang melibatkan peran nyata publik atau rakyat secara berkedaulatan. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang tidak terlepas dari penyelenggaraan pemilu karena Pilkada memiliki *output* yakni pejabat politik (*elected official*) bukan memilih pejabat administratif (*appointed official*).

Pilkada 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. Oleh karena itu, Pilkada adalah merupakan salah satu sarana untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan di suatu daerah dan merupakan bagian dari pemilihan umum lainnya seperti halnya Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Sistem Pilkada langsung merupakan metode nyata yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat.

Oleh karena itu, gagasan penyederhanaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah menjadi mengemuka, yakni pemilu kada yang lebih tertata dan sesuai kemampuan sumber daya manusia dan anggaran. Ada persepsi yang salah tentang pemilu dan demokrasi. Selama ini selalu dimunculkan bahwa demokrasi itu mahal sehingga berapa pun anggarannya mesti dikeluarkan. Memang bukan hal yang gampang merencanakan, menyiapkan dan melaksanakan pemilu di Indonesia. Di negeri ini pemilu melibatkan lebih dari 150 juta pemilih, yang pada satu hari H pemilihan harus memilih empat pejabat publik yaitu: anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan barangkali inilah pemilu terbesar di jagad. Pemilu sendiri bisa dilihat dari banyak sisi: sistem, aktor, tahapan, manajemen, pembiayaan, etika, penegakan hukum dll. Semua menunjukkan, bahwa pemilu adalah masalah teknis, yaitu bagaimana mengkonversi suara rakyat menjadi kursi. Namun dalam melihat persoalan pemilu, tidak boleh terjebak pada masalah teknis semata. Bagaimanapun pemilu sesungguhnya adalah instrumen demokrasi. Sebagai alat

demokrasi, pemilu berusaha mendekati obsesi demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Keikutsertaan partai politik pun terkendala dengan masih terdapatnya kekosongan hukum dalam UU Pilkada terkait partai politik yang hendak mendaftarkan calonnya masih memiliki perselisihan yang sifatnya internal. Adapun peranan partai politik adalah penting karena dalam Pasal 42 ayat (6) UU No. 8 Tahun 2015 dinyatakan bahwa *Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh gabungan Partai Politik ditandatangani oleh para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat Provinsi atau para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan masing-masing Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat provinsi dan/atau Pengurus Parpol tingkat kabupaten/kota.*² Sehingga partai politik sebagai pilar demokrasi memerankan posisi yang teramat strategis dalam penentuan calon di pemimpin daerah. Pengaturan ini masih belum sempurna karena masih terdapat celah kekosongan hukum apabila partai yang hendak mengusung masih berselisih dan belum tercapai kepengurusan yang sah menurut hukum.

B. RUMUSAN MASALAH

Terkait dengan uraian singkat di atas, maka penulis akan merumuskan pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut;

1. Bagaimana perubahan undang-undang ini mendesak untuk dilakukan sebagai respon atas evaluasi penyelenggaraan pilkada serentak gelombang pertama, kedua dan ketiga serta pilkada serentak ditahun 2024 mendatang?
2. Bagaimana kita mengidentifikasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama ini di pilkada serentak akibat minimnya regulasi yang terdapat didalam undang-undang pilkada?

² Pasal 42 ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*.

C. TUJUAN PENELITIAN

Dari ketentuan rumusan masalah yang sudah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perubahan undang-undang ini mendesak untuk dilakukan sebagai respon atas evaluasi penyelenggaraan pilkada serentak gelombang pertama, kedua dan ketiga serta pilkada serentak ditahun 2024 mendatang.
2. Untuk mengidentifikasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama ini di pilkada serentak akibat minimnya regulasi yang terdapat didalam undang-undang pilkada.

D. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif normatif, yang menjelaskan, menggambarkan dan menganalisis suatu peristiwa atau keadaan yang terjadi. Maksudnya adalah menganalisis proses pelaksanaan pilkada serentak kepala daerah yang dimulai pada tahun 2015, 2017, 2018 dan pilkada serentak nasional pada tahun 2024.

Data yang digunakan adalah data skunder yang bersifat kualitatif, seperti buku, artikel yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, UU Pilkada, UU Pemilu, UU Partai Politik dan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Begitu juga analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif.

E. PEMBAHASAN

1. Lembaga Penyelenggara

Siapakah yang seharusnya menjadi penyelenggara pemilihan umum? Pasal 22 E ayat (1) 1945 telah menentukan bahwa "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*". Dalam Pasal 22E ayat 5 ditentukan pula bahwa "*Pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*".³ Oleh sebab itu, menurut UUD 1945 penyelenggara pemilihan umum itu haruslah suatu komisi yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri dan independen. Mengapa harus independen? Jawabnya jelas, karena penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi

³ Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat Negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas (i) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum, (ii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat, (iii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah, (iv) calon atau anggota DPRD (v) calon atau Presiden atau Wakil Presiden, (vi) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur, (vii) calon atau Bupati atau Wakil Bupati (viii) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang terdaftar diatas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.⁴ Di Inggris, komisi semacam ini dinamakan *The Electoral Commission* dengan jumlah anggota antara 5 (lima) sampai dengan 9 (sembilan) orang *Commissioner* yang ditetapkan oleh Ratu atas usul *House of Commons* untuk masa jabatan 10 (sepuluh) tahun. Mereka dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Ratu juga atas usul *House of Commons*. Komisi ini diberi tanggungjawab sebagai penyelenggara semua kegiatan pemilihan umum dan referendum yang diselenggarakan di Inggris, baik yang bersifat local, regional, maupun yang bersifat nasional. Demikian pula, pembagian kursi ataupun redistribusi kursi pemilihan legislatif, pendaftaran partai politik, pengaturan mengenai pendapatan dan pengeluaran partai, kegiatan kampanye dan iklan partai politik di media massa dan media elektronika lainnya, semuanya menjadi tanggungjawab dari *Electoral Commission*.⁵

2. Permasalahan di Pilkada Serentak

Pada pertengahan april 2016 Komisi II DPR RI beserta pemerintah telah membahas bersama revisi kedua UU pilkada dan sebanyak 32 pasal dalam Undang-undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bakal direvisi. Pasal-pasal dalam UU Pilkada yang nantinya akan direvisi antara

⁴ Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. hlm. 185.

⁵ *Ibid*, hlm.186.

lain mengenai hak mencalonkan diri anggota DPR, DPD dan DPRD, perlu dipertimbangkan untuk tidak perlu mundur, cukup cuti saja mungkin 6 bulan diluar tanggungan negara. Pilkada serentak 2015 kemarin minim pasangan calon. Calon-calon yang berkompetisi sangat sedikit jumlahnya, probabilitas berkurang jadi calon berkurang. Selain itu juga pasal-pasal yang akan juga direvisi antara lain pengawasan dana kampanye, netralitas aparatur sipil negara (ASN), distribusi logistik pilkada, anggaran pilkada, calon tunggal, konflik internal partai politik, persentase dukungan partai politik, batas waktu penyelesaian di MK, partisipasi pemilih di pilkada yang rendah, dan sebagainya. Disisi lain pembiayaan pilkada 2017 menjadi sorotan utama dalam pembahasan revisi UU Pilkada tersebut.

Dengan masih dibebankannya anggaran penyelenggaraan pilkada pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam prakteknya sedikit banyak menghambat pelaksanaan pilkada di beberapa daerah. Masih segar dalam ingatan kita terdapat beberapa daerah yang terkendala pengajuan Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti tahun anggaran yang sudah selesai, bertambahnya daerah yang ikut pilkada, sampai dengan adanya konflik kepentingan dari kepala daerah terkait penyelenggaraan pilkada yang ikut berkontribusi menghambat proses pengajuan bahkan pencairan dana tersebut. Selanjutnya terkait dengan putusan MK Putusan MK No. 8/PUUXIII/2015 kewajiban mundur bagi Calon yang berstatus sebagai Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Putusan MK ini sesungguhnya menafikkan fungsi partai politik dalam melakukan pendidikan politik, rekrutmen calon pemimpin melalui kaderisasi politik. Keharusan untuk mundur dari jabatannya ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah tidak memberi rasa keadilan pada kader partai politik. Karena Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah kader terbaik partai politik yang secara substansi mereka adalah calon pemimpin daerah dan nasional yang disiapkan oleh partai politik. Hal lain yang tak kalah krusial adalah jabatan Kepala daerah adalah jabatan politik bukan jabatan karier, sehingga anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebaiknya cukup dengan cuti.⁶

⁶ Putusan MK Putusan MK No. 8/PUUXIII/2015.

Untuk calon perseorangan dalam pasal 41 ayat 1 dan 2 UU No. 8 tahun 2015 terkait syarat batas minimal dukungan calon pesrseorangan dengan ambang batas 6,5%-10% dari jumlah DPT sebaiknya dinaikkan menjadi 10%-15% dari DPT. Alasannya dalam UU tersebut yang menjelaskan batas minimal dukungan perseorangan didasarkan pada jumlah penduduk, namun putusan MK No. 46/PUUXIII/2015 dinyatakan bahwa dukungan perseorangan didasarkan pada jumlah DPT. Keputusan MK ini semakin memberikan ruang yang sangat besar pada seseorang untuk mencalonkan diri melalui jalur Independen namun disisi lain penguatan partai politik adalah syarat demokrasi.⁷ Walaupun konstitusi membolehkan calon perseorangan namun harus dipahami bahwa pilar demokrasi itu salah satunya partai politik. Ukuran keberhasilan demokrasi prosedural bukan dilihat dari banyaknya calon dari jalur perseorangan namun diukur dari seberapa besar peran partai politik dalam mengawal proses demokrasi melalui pemilihan kepala daerah. Maka pencalonan melalui jalur perseorangan harus diperketat melalui persentase dukungan yang selektif.

Kemudian, dalam desain UU Pilkada, kriteria TSM itu hanya dibatasi satu syarat saja yaitu adanya pelanggaran *money politic*. Dalam Pasal 73 ayat (1) ditentukan bahwa “Calon dan/atau Tim Kampanye dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih”. Selanjutnya pada ayat (2) ditegaskan bahwa “Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota”. Mekanisme penyelesaiannya ditentukan dalam ketentuan Pasal 135A ayat (1) bahwa “Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif”.

Sementara mengikuti desain UU Pemilu, kriteria penanganan pelanggaran administratif yang TSM dimaknai lebih luas, tidak hanya terbatas pada adanya

⁷ Putusan MK No. 46/PUUXIII/2015.

money politic, tetapi lebih dari itu harus ada bukti kuat bahwa kecurangan terjadi di 50% provinsi yang ada di Indonesia, harus ada bukti yang menunjukkan bahwa kecurangan itu diorganisasi sebuah entitas hukum, dan juga harus ada bukti mengenai dokumen perencanaan kecurangan itu. Jadi di UU Pemilu, syarat adanya pelanggaran administratif yang TSM mengalami perluasan dan bersifat akumulatif sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 286 ayat (3) UU Pemilu dan pada bagian penjelasan.⁸

3. Keamanan dan Anggaran

Disamping itu perlu diperhatikan juga masalah-masalah keamanan dan kesatuan bangsa dalam menyelenggarakan pilkada serentak secara nasional, karena dalam prakteknya sekarang ini sering kali pilkada menimbulkan konflik horizontal yang cukup masif antar pendukung masing-masing calon, sebagai akibat tidak puasnya para pendukung terhadap hasil pilkada tersebut. Sehingga dikhawatirkan bila hal tersebut terjadi diberbagai daerah, bisa menimbulkan kondisi keamanan yang cukup rawan, karena konflik disatu daerah dapat menyulut konflik di daerah lainnya, dan bila hal tersebut terus berlangsung bisa menimbulkan kondisi konflik yang semakin besar yang dapat mengancam keamanan dan keutuhan bangsa dan negara. Selanjutnya, tahapan pelaksanaan Pilkada yang cukup panjang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dapat menimbulkan berbagai permasalahan antara lain, hal tersebut dapat menimbulkan suasana persaingan antar kandidat yang semakin lama semakin panas sehingga memperbesar peluang terjadinya konflik antar pendukung kandidat. Permasalahan lainnya adalah dengan lamanya tahapan pelaksanaan Pilkada tersebut dapat menimbulkan biaya yang semakin besar yang akan dikeluarkan oleh masing-masing kandidat dan juga penyelenggara pilkada, serta tidak sesuai dengan semangat efisiensi. Terkait dengan pembiayaan penyelenggaraan Pilkada, undang-undang tersebut mengatur bahwa pembiayaan penyelenggaraan Pilkada bersumber dari APBD dan didukung oleh APBN.

⁸ Pasal 286 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Pemilihan Umum*

Disisi lain selama ini biaya penyelenggaraan Pilkada serentak 2015 yang dibebankan kepada APBD tidak berjalan dengan baik ini terlihat dengan NPHD yang sulit dicairkan oleh kepala daerah dan rentan dimanfaatkan oleh kepala daerah yang akan mencalonkan kembali. Berdasarkan pengalaman praktek dilapangan jika pembiayaan pilkada serentak 2015 sering mengalami keterlambatan dalam pengalokasiannya, sehingga hal tersebut dapat mengganggu pelaksanaan tahapan dan penyelenggaraan pilkada. Sementara dalam keterangan pemerintah atas rancangan UU tersebut dalam halaman 5 point 2 disebutkan bahwa khusus untuk pelaksanaan Pilkada pada tahun 2015 pendanaannya dibebankan pada APBD. Perlu di formulasikan apakah pembiayaan penyelenggaraan Pilkada melalui APBN, atau APBD atau APBN dan APBD.

4. Partisipasi Pemilih

Kualitas pilkada serentak 2015 sangat dipengaruhi oleh bagaimana seluruh tahapan pilkada serentak dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kualitas pilkada serentak 2017 sangat ditentukan oleh seberapa jauh asas-asas penyelenggara pemilu dipatuhi dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh, konsisten dan nyata oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) maupun *stakeholder* lainnya. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) tingkat partisipasi pemilih secara umum hanya sekitar 64,23 persen. Atau lebih rendah daripada target yang dipatok KPU sekitar 75,5 persen.

Hasil IKP Pilkada Kabupaten/Kota 2020 menunjukkan 15 daerah dengan skor tertinggi dan kerawanan level 6 adalah Kabupaten Manokwari (80,89), Kabupaten Mamuju (78,01), Kota Makassar (74,94), Kabupaten Lombok Tengah (73,25), Kabuapten Kotawaringin Timur (72.48), Kabupaten Kepulauan Sula (71,45), Kabupaten Mamuju Tengah (71,02), Kota Sungai Penuh 70,63), Kabupaten Minahasa Utara (70,62) dan Kabupaten Pasangkayu (70,20), Kota Tomohon (66,89), Kota Ternate (66,25), Kabupaten Serang (66,04), Kabupaten Kendal (65,33), Kabupaten Sambas (64,53). Sedangkan hasil IKP Pilkada Provinsi 2020 menunjukkan semua provinsi masuk kategori tinggi (level 5 dan 6). Hasil IKP

Pilkada Kabupaten/Kota 2020 berdasarkan pulau-pulau besar di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kerawanan pada kategori tinggi (level 5 dan level 6) berdasarkan persentase terbanyak secara berurutan yaitu Pulau Papua-Maluku mencapai 28,2 persen, Pulau Sulawesi mencapai 21,9 persen, Pulau Jawa mencapai 21,8 persen, Pulau Kalimantan mencapai 17,8 persen, Pulau Bali-Nusa Tenggara mencapai 13,6 persen dan Pulau Sumatera sebesar 12 persen. Sedangkan kabupaten/kota dengan tingkat kerawanan pada kategori rendah (level 1 dan level 2) berdasarkan persentase terbanyak adalah Pulau Bali-Nusa Tenggara mencapai 9,1 persen, Pulau Sulawesi mencapai 4,9 persen, Pulau Kalimantan mencapai 3,6 persen, Pulau Papua-Maluku mencapai 3,1 persen, Pulau Sumatera hanya sebesar 2,4 persen dan Pulau Jawa sama sekali tidak ada (0%).⁹

Dalam masyarakat demokratis (madani) harus adanya komitmen, keterlibatan dan partisipasi yang diharapkan dari seluruh lapisan anggota masyarakat, serta keterbukaan lembaga kepemimpinan terhadap pengujian atas data kemampuan yang dicoba melembagakannya dalam pola kepemimpinan yang tidak berdasar pertimbangan keturunan, melainkan melalui permusyawaratan dan pemilihan.¹⁰ Artinya bahwa dalam negara yang menganut paham demokrasi, mekanisme pemilihan kepemimpinan ditentukan melalui dua cara, yaitu musyawarah atau pemilihan. Cara itu mengedepankan prinsip akuntabilitas dan objektivitas dalam memilih pemimpin serta menghindari pemilihan pemimpin secara subjektif berdasarkan penunjukan dengan dasar keturunan (dinasti).

5. Politik Uang

Kelemahan mendasar UU Pilkada yang tidak mengatur sanksi yang berdampak efek jera atas praktik politik uang, tak cukup hanya disikapi dengan menghukum si pemberi dan penerima saja (sebagaimana pengaturan yang ada dalam draf revisi UU Pilkada dari Pemerintah saat ini). Pengaturan atas politik uang harus bisa mencakup praktik-praktik di luar jual beli suara yang sederhana

⁹ Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak 2020*, Jakarta, 2020, hlm.138

¹⁰ Muhamad Wahyuni Nafis, Cak Nur, *Sang Guru Bangsa (Biografi Pemikiran Prof. Dr. Nurcholish Madjid)*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014, hlm. 296

(*vote buying*). Definisi politik uang harus menjangkau praktik jual beli perahu pencalonan/mahar politik (*candidacy buying*) dan praktik menyuap penyelenggara/hakim pemutus sengketa dengan tujuan memanipulasi proses/hasil pilkada (*bribing electoral officials*). Sanksi pidana badan (kurungan/penjara) ataupun denda diyakini tak akan pernah memberi dampak jera pada para pelaku. Peserta/calon hanya akan jera kalau hukum secara tegas mengeliminir mereka dari proses kompetisi melalui sanksi administrasi pembatalan sebagai calon dan larangan untuk menjadi/mengusung calon di pemilu/pilkada berikutnya. Agar sanksi administratif ini bisa efektif ditegakkan, maka penjatuhannya tidak perlu menunggu adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) sebagaimana selama ini dipraktikkan.¹¹

Sanksi administrasi bisa diputuskan oleh Bawaslu RI berdasar temuan langsung atau atas rekomendasi Bawaslu Provinsi. Rekomendasi dikeluarkan berdasar alat bukti yang kuat, terang benderang, dan nyata-nyata tidak dapat dibantah bahwa telah terjadi praktik politik uang yang dilakukan oleh calon, partai pengusung, dan/atau tim kampanye yang terhubung dengan pasangan calon. KPU wajib melaksanakan keputusan Bawaslu yang sifatnya final dan mengikat tersebut.

Problem uang dan dana memang jadi pekerjaan rumah berikutnya yang harus dijawab revisi UU Pilkada. Kegelisahan soal ketidakmampuan UU Pilkada menjangkau dana-dana calon yang beredar sebelum masa pilkada dan penetapan pasangan calon harus direspon dengan pengaturan yang bisa menjamin akuntabilitas setiap sen uang yang beredar di pilkada (*walking around money*). Mestinya dilakukan perluasan atas terminologi dana kampanye. Bukan lagi sebatas dana yang membiayai aktivitas kampanye pasangan calon (yang sudah ditetapkan oleh KPU), namun meliputi semua dana yang dikeluarkan pada saat prapencalonan, saat menjadi calon, maupun saat dan pascapemungutan suara (misalnya dana saksi juga dana sengketa hasil di MK).

Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2016 juga memberikan pembaruan terhadap subyek pelaku yang dapat diberikan sanksi, pada pelanggaran praktik

¹¹ . Titi Anggraini “Urgensi Revisi UU Pilkada” diakses 17 Juni 2021 <http://perludem.org/2016/04/19/urgensi-revisi-uu-pilkada-oleh-titi-anggraini/>

politik uang. Di dalam hampir seluruh UU Pemilu dan UU Pilkada sebelumnya, sanksi pelanggaran praktik politik uang selalu hanya diberikan kepada pemberi uang. Pemberi uang sangat dekat dengan pasangan calon, tim kampanye, relawan, atau siapa saja yang berafiliasi dengan kepentingan kemenangan peserta pemilihan. Namun UU Nomor 10 Tahun 2016 menangkap fenomena baru yang terjadi ditengah masyarakat. Mulai banyaknya perilaku pemilih yang meminta uang kepada kandidat atau peserta pemilihan membuat para pembentuk undang-undang merumuskan sanksi yang sama kepada penerima politik uang. Sebagai bentuk upaya responsif terhadap perilaku pemilih, politik hukum untuk ketentuan ini bisa diterima. Namun, kalau ingin berbicara di tataran yang jauh lebih ideal, sesungguhnya tidak perlu memberikan ancaman sanksi kepada pemilih. Jika kesadaran peserta pemilu sudah memahami hakikat pemilihan, meskipun ada pemilih yang meminta uang, kesempatan itu bisa dimanfaatkan untuk melakukan pendidikan politik kepada pemilih.

6. Memperbaiki Sengketa Hasil

Hasil pemilihan umum berupa penetapan final hasil penghitungan suara yang diikuti oleh pembagian kursi yang diperebutkan, yang diumumkan secara resmi oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum seringkali tidak memuaskan peserta pemilihan umum, yang tidak berhasil tampil sebagai pemenang. Kadang-kadang terjadi perbedaan pendapat dalam hasil perhitungan itu antara peserta pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian, baik karena kesalahan maupun karena yang bersifat administratif dalam perhitungan ataupun disebabkan oleh faktor *human error*. Jika perbedaan pendapat yang demikian itu menyebabkan terjadinya kerugian bagi peserta pemilihan umum, maka peserta pemilihan yang dirugikan itu dapat menempuh upaya hukum dengan mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi.

Jenis perselisihan atau sengketa mengenai hasil pemilihan umum ini tentu harus dibedakan dari sengketa yang timbul dalam kegiatan kampanye, ataupun teknis pelaksanaan pemungutan suara. Jenis perselisihan hasil pemilihan umum ini

juga harus pula dibedakan dari perkara-perkara pidana yang dengan subjek-subjek hukum dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Siapa saja yang terbukti bersalah melanggar hukum pidana, diancam dengan pidana dan harus dipertanggungjawabkan secara pidana pula menurut ketentuan yang berlaku dibidang peradilan pidana.¹²

Selain soal pencalonan dan dana, pengaturan pembatasan bagi pasangan calon untuk mengajukan sengketa hasil ke MK juga layak dibenahi dan dipertimbangkan untuk dihapus. Bukan saja karena ini aturan yang tidak lazim dalam standar internasional untuk mencari keadilan pemilu (*electoral justice*). Aturan saat ini yang membatasi secara ketat selisih suara 0,5 s/d 2% sebagai syarat untuk diterima bersengketa hasil di MK, sangat rentan untuk disimpangi dan jadi muara kecurangan baru. Selisih yang sangat tipis bisa menjadi pemicu calon untuk melakukan kecurangan secara masif dengan target menghindari selisih di MK. Pokoknya yang penting menang, kalau sudah menang toh tak ada upaya hukum yang bisa ditempuh lawan. Sebagai pembelajaran misalnya, dalam pilkada Kabupaten Waropen 2015 lalu, dugaan pelanggaran manipulasi suara di 2 Tempat Pemungutan Suara (TPS) saja ternyata telah mampu melampaui selisih 2% suara. Tak perlu skala pelanggaran yang terstruktur, masif, apalagi sistematis.¹³

Baik UU Pilkada maupun UU Pemilu memberikan wewenang kepada Bawaslu untuk memeriksa dan memutus sengketa, baik sengketa antar peserta pemilihan/pemilu dan antar peserta pemilihan/pemilu dengan penyelenggara pemilihan/pemilu. Hal tersebut diatur dalam Pasal 142 jo Pasal 143 ayat (3) UU Pilkada dan Pasal 466 jo Pasal 468 ayat (1) UU Pemilu. Hanya saja terdapat perbedaan objek yang menjadi batasan jangka waktu penyelesaan sengketanya. Pasal 143 ayat (2) UU Pilkada menggunakan ukuran “*sejak diterimanya laporan atau temuan*” sebagai batasan jangka waktu untuk memeriksa dan memutus sengketa pemilihan. Sementara dalam ketentuan Pasal 468 ayat (2) menggunakan ukuran “*sejak diterimanya permohonan*” untuk memeriksa dan memutus sengketa

¹² *Loc.Cit. Hlm. 187*

¹³ *Ibid*

proses pemilu. Mengenai jangka waktunya, baik UU Pilkada maupun UU Pemilu menentukan jangka waktu yang sama, yaitu “paling lama 12 (dua belas) hari”.

Demikian pula berkenaan dengan tahapan penyelesaian sengketa, UU Pilkada menggunakan frasa “*menerima dan mengkaji laporan atau temuan*” (Pasal 143 ayat (3) huruf a), sedangkan UU Pemilu menggunakan frasa “*menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu*” (Pasal 468 ayat (3) huruf a). Dengan perkataan lain, UU Pilkada menggunakan istilah “**laporan atau temuan**”, sedangkan UU Pemilu menggunakan istilah “**permohonan**”. Perbedaan lain, tahapan penyelesaian sengketa dalam UU Pilkada dilakukan dengan cara mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui “**musyawarah dan mufakat**” (Pasal 143 ayat (3) huruf b). Sementara dalam UU Pemilu, tahapan penyelesaian sengketa dilakukan dengan cara mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui “**mediasi**” dan manakala tidak tercapai kesepakatan maka penyelesaiannya dilakukan melalui “**adjudikasi**”, yang justru cara penyelesaian sengketa yang demikian tidak ditemui dalam UU Pilkada.¹⁴

F. PENUTUP

1. Kesimpulan

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut :

- a. **Pertama** Pelaksanaan Pilkada serentak sesuai amanat UU Pilkada dilaksanakan secara bergelombang pada tahun 2015, tahun 2017, tahun 2018 hingga akhirnya tercapai Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Untuk mendukung keserentakan sebagai metode Pilkada tersebut perlu penyempurnaan dalam Asas Pilkada serentak itu sendiri. Penyempurnaan asas Pilkada serentak ini sesuai dengan semangat dalam UU Pilkada ini yakni semangat efisiensi dan efektifitas. Penyempurnaan asas baik itu asas Pilkada serentak maupun asas bagi penyelenggaranya, dimaksudkan sebagai jawaban atas pengalaman empiris pelaksanaan Pilkada selama selama 1 (satu) dekade

¹⁴ Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Naskah Kajian Usulan Perubahan Terbatas UU Pilkada*, Jakarta, 2021. hlm 18-19

ini yang masih menunjukkan tingginya konflik horisontal dan tingginya rasa kejenuhan rakyat akibat terlalu seringnya pelaksanaan Pilkada, sehingga tingkat partisipasi menurun dari setiap penyelenggaraan pemilihan. Penyempurnaan Asas Pilkada Serentak ini juga satu nafas dengan pentingnya penambahan ketentuan asas bagi penyelenggara Pilkada sebagaimana sebelumnya telah diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

- b. *Kedua***, Jaminan keikutsertaan partai politik peserta Pemilu 2024 dalam pelaksanaan Pilkada serentak merupakan wujud nyata dari pemilihan gubernur, bupati, dan wakilkota secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Saran

Sebagai catatan penutup, penulis merekomendasikan beberapa hal terkait akan direvisinya UU Pilkada dimasa yang akan datang diantaranya adalah:

- a.** Pembuat UU dalam hal ini DPR dan Pemerintah harus mengakomodir berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) hasil pengujian undang-undang oleh berbagai pihak, yang mengubah beberapa klausul penting dalam UU Pilkada. Penyesuaian dengan Putusan MK ini mutlak demi kepastian hukum penyelenggaraan pilkada serentak di masa datang yang akan datang yang .
- b.** Hasil evaluasi pilkada serentak 2015, 2017 dan 2018 menghasilkan rekomendasi untuk melakukan penguatan pengaturan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pilkada. Mengatur yang belum ada, memperketat yang sudah ada, atau bahkan menghapus yang bisa mengurangi dan mengganggu kualitas pilkada. Beberapa kelemahan yang harus ditutupi melalui revisi UU Pilkada ini, antara lain berkaitan dengan berlarut-larutnya penyelesaian sengketa pencalonan dan terlalu banyaknya pihak yang terlibat dalam proses penyelesaiannya. Revisi UU Pilkada harus mampu menyelesaikan karut marut sengketa pencalonan ini dengan membuatnya lebih sederhana, mudah, dan cepat. Dalam rekomendasi Perludem, kalaulah ingin melibatkan pengawas pilkada maka penyelesaiannya semestinya oleh Bawaslu Provinsi

yang permanen dengan satu kali saja upaya hukum berupa kasasi ke MA jika tak puas dengan keputusan Bawaslu Provinsi dimaksud. Ada beberapa alasan krusial mengapa UU Pilkada mendesak untuk kembali diubah. Pertama, sebagai sebuah produk hukum UU Pilkada memang masih mengandung beberapa kelemahan sebagai konsekuensi logis dari proses pembentukan yang tidak matang dan terburu-buru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992.

Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Naskah Kajian Usulan Perubahan Terbatas UU Pilkada*, Jakarta, 2021.

Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak 2020*, Jakarta, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Pemilihan Umum*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 8/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 42/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 46/PUU-XIII/2015.

Internet

Anggraini, Titi, "Urgensi Revisi UU Pilkada", diakses 17 Juni 2021
<http://perludem.org/2016/04/19/urgensi-revisi-uu-pilkada-oleh-titi-anggraini/>