

MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL 2021

**Substansi dan Strategi
Perubahan UU No 1/2015**

KOALISI MASYARAKAT SIPIL
UNTUK REVISI UNDANG-UNDANG PILKADA

MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL 2021

Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015

TIM REVISI UNDANG-UNDANG PILKADA

KOORDINATOR:

Titi Anggraini (Perludem)

EDITOR:

Didik Supriyanto (Perludem)

ANGGOTA:

Lia Wulandari, Veri Junaidi, Fadli Ramadhanil, Armanda Pransiska, dan Catherine Natalia (Perludem), Sulastio dan Erik Kurniawan (IPC), Sri Budi Eko Wardani dan Yolanda Panjaitan (Puskapol FISIP UI), Muhammad Afifudin, Masykurudin Hafidz, dan Sunanto (JPPR), Kurniawan (LP3ES), Abdullah Dahlan dan Almas Syafrina (ICW), dan Heppy Sebayang (PPUA Penca)

DICETAK:

Yayasan Perludem

Jl Tebet Timur IVA No 1, Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia

Tlp +62-21-8300004, Faks +62-21-83795697

www.perludem.org

www.rumahpemilu.org

KATA PENGANTAR

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No 1/2015) memiliki catatan tersendiri dalam sejarah hukum dan politik nasional. Inilah undang-undang yang materi pokoknya begitu lama diperdebatkan, sempat dicampakkan DPR dan pemerintah, lalu diprotes rakyat dengan berbagai cara di semua daerah, sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpaksa mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No 1/2014). UU No 1/2015 adalah bentuk lain dari Perppu No 1/2014 setelah DPR menerima peraturan tersebut untuk ditetapkan menjadi undang-undang pada 20 Januari 2015.

UU No 1/2015 lahir penuh lika-liku dan drama, serta sempat jadi bahan tawar menawar politik secara kasat mata setelah terjadi perubahan peta politik nasional hasil Pemilu 2014. Oleh karena itu, sebelum membaca substansi masalah yang terkandung dalam undang-undang tersebut, perkenankan saya memaparkan kembali secara ringkas bagaimana undang-undang yang mengatur pilkada tersebut dibahas dan diputuskan dalam arus politik yang berbalikkan arah, antara sebelum dengan sesudah Pemilu 2014. Dengan melihat kembali gerak perjalanan zigzag undang-undang pilkada tersebut, kita akan lebih bisa “memaklumi” mengapa

materi muatan UU No 1/2015 begitu banyak kelemahan dan kekurangan sehingga mau tidak mau harus direvisi agar bisa diimplementasi untuk penyelenggaraan pilkada langsung oleh rakyat.

Gagasan membuat undang-undang pemilihan umum kepala daerah atau pemilihan kepala daerah (pilkada) yang terpisah dari Undang-undang Nomo 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32/2004) muncul setelah evaluasi penyelenggaraan gelombang pertama pilkada sepanjang 2005-2008. Gagasan ini sejalan dengan keinginan pemerintahan SBY-Boediono untuk memecah UU No 32/2004 menjadi tiga undang-undang: undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang pilkada, dan undang-undang desa. Pemerintah butuh waktu dua tahun untuk menyiapkan RUU Pilkada, hingga Presiden SBY menyerahkan kepada DPR pada pertengahan Desember 2011. Untuk membahas RUU tersebut, DPR membentuk Pansus RUU Pilkada, sedangkan Presiden menugaskan Mendagri untuk mewakili pemerintah. Pembahasan RUU Pilkada dimulai pada masa sidang 2012.

Naskah Akademik RUU Pilkada menyebutkan dua masalah pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada sebagaimana diatur oleh UU No 32/2004: pertama, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menimbulkan komplikasi pemerintahan jika dipilih langsung oleh rakyat; kedua, posisi wakil kepala daerah menimbulkan masalah dalam pemerintahan daerah sehari-hari ketika mereka dipilih dalam satu paket dengan kepala daerah. Karena itu dalam RUU Pilkada pemerintah ingin

agar gubernur tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan dipilih oleh DPRD; sedangkan bupati/walikota tetap dipilih oleh rakyat. Pemerintah juga ingin pemilihan gubernur dan bupati/walikota tidak lagi dilakukan dalam satu paket (pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon bupati dan wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan wakil walikota), melainkan secara tunggal (calon gubernur, calon bupati, atau calon walikota dipilih terlebih dahulu; baru setelah terpilih, mereka memilih wakilnya).

Usulan pemerintah tersebut disambut pro dan kontra anggota Pansus RUU Pilkada. Sebagian fraksi, seperti FPD, FPKB, dan FPPP menyatakan setuju dengan usulan pemerintah; tetapi sebagian besar yang lain, seperti FPG, FPDIP, FPKS, FPAN, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi Partai Hanura menyatakan menolak. Sepanjang 2012, perdebatan atas usulan pemerintah tersebut mewarnai rapat pansus. Perdebatan itu juga diramaikan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil yang berkeras agar pilkada gubernur dan bupati/walikota tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat. Dalam penyelenggaraan pilkada memang banyak masalah, tetapi cara menyelesaikannya bukan dengan mengubah pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Untuk menghindari kemacetan pembahasan RUU Pilkada, pansus dan pemerintah sepakat membahas RUU Pilkada berdasarkan *cluster* isu. Dalam hal ini disepakati tujuh isu: (1) mekanisme pemilihan (langsung atau tidak langsung); (2) model pengajuan calon (satu paket atau tunggal); (3) pencegahan politik dinasti (membatasi calon

berasal dari garis keturunan petahana, atau tidak; (4) tugas dan wewenang wakil kepala daerah (ada rincian tugas dan wewenang atau sekadar membantu kepada daerah); (5) penyelesaian sengketa hasil pilkada (melalui MK atau MA); (6) pilkada serentak (jadwal pelaksanaan); dan (7) dana penyelenggaraan pilkada (APBD atau APBN).

Dengan pembahasan berdasarkan tujuh isu tersebut, maka DIM RUU Pilkada yang disusun oleh masing-masing fraksi, sementara tidak disentuh. Sebab Pansus meyakini, perbedaan pendapat sebagaimana terdapat dalam DIM RUU Pilkada akan mudah diselesaikan jika pembahasan tujuh isu tuntas terlebih dahulu. Dalam skenario mereka, setelah terdapat kesepakatan pada tujuh isu RUU Pilkada, maka DIM RUU Pilkada masing-masing fraksi tinggal dicocokkan. Selanjutnya pembahasan bisa dilakukan pasal per pasal, yang merupakan penjabaran dari kesepakatan tujuh isu RUU Pilkada.

Kenyataannya pembahasan tujuh isu memakan waktu berbulan-bulan, sehingga sampai berakhirnya 2012 belum terdapat kesepakatan. Dalam proses ini pemerintah berubah sikap: sebelumnya, ingin agar gubernur dipilih oleh DPRD sedang bupati/walikota dipilih oleh rakyat; kini, ingin gubernur dipilih oleh rakyat, sedang bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Tetapi perubahan sikap pemerintah ini tidak mengubah sikap sebagian besar fraksi yang ingin agar gubernur dan bupati/walikota sama-sama dipilih oleh rakyat. Demikian juga keinginan pemerintah bahwa pilkada hanya memilih kepala daerah tanpa wakil kepala daerah, tetap ditentang oleh fraksi-fraksi yang menghendaki kepala

daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu paket.

Memasuki paruh kedua 2013, fraksi-fraksi mulai mencapai lima kesepakatan: (1) pencegahan politik dinasti dilakukan dengan melarang garis keturunan petahana ke atas ke bawah dan ke samping untuk mencalonkan; (2) tugas dan wewenang wakil kepala daerah diatur dalam undang-undang pemerintah daerah; (3) penyelesaian sengketa hasil pilkada diserahkan ke MA; (4) penyelenggaraan pilkada serentak dilakukan dua tahap, 2015 dan 2018; dan (5) penyelenggaraan pilkada dibebankan kepada APBN. Meskipun demikian, pemerintah dan fraksi-fraksi belum sepakat tentang mekanisme pemilihan (langsung oleh rakyat atau oleh DPRD) dan model pencalonan (satu paket atau calon tunggal). Perbedaan pandangan ini terus menggantung sampai 2013 berakhir. RUU Pilkada akhirnya tidak mungkin segera diselesaikan, mengingat memasuki 2014 partai politik dan anggota DPR sibuk mengikuti Pemilu 2014.

Pasca Pemilu 2014 pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan. Rupanya hasil pemilu mengubah pandangan fraksi-fraksi. Mereka yang sebelumnya menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat, berubah haluan agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Fraksi-fraksi yang berubah sikap adalah FPG, FPKS, FPAN, Fraksi Partai Gerindra, yang berarti mendukung sikap FPD dan FPPP. Sedangkan FPDIP, FPKB dan Fraksi Partai Hanura berada dalam posisi berseberangan, tetap menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat.

Perubahan sikap fraksi-fraksi tersebut merupakan

dampak hasil pemilu. Dalam Pemilu Presiden 2014, Partai Golkar, Partai Gerindra, PKS, PAN, dan PPP bergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP) mencalonkan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (Prabowo-Hatta); sedangkan PDIP, PKB, Partai Hanura, ditambah partai baru Partai Nasdem bergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH) mengajukan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK). Kekalahan Prabowo-Hatta dalam pemilu presiden tidak menjadikan KMP bercerai berai, justru sebaliknya mereka kian solid. Soliditas KMP ini bersumber pada imajinasi bahwa mereka bisa mendominasi perpolitikan nasional dalam menghadapi pemerintahan Jokowi-JK karena mereka menguasai hampir separuh kursi DPR. Untuk menunjukkan dominasinya, dalam pembahasan RUU Pilkada KMP menggandeng PD, yang sedari awal ingin kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Perubahan sikap mayoritas partai atau fraksi di DPR atas RUU Pilkada itu mendapat kecaman publik. Organisasi-organisasi masyarakat sipil menggalang opini menentang rencana pilkada oleh DPR yang diusulkan oleh KMP dan PD. Tetapi protes masyarakat yang disuarakan dengan keras oleh media massa tidak menyurutkan langkah mereka. Bahkan ketika pemerintah berubah sikap menolak pilkada oleh DPRD dan menyokong pilkada oleh rakyat, KMP dan PD tetap tidak peduli. Publik berharap Presiden SBY menghentikan pembahasan RUU Pilkada dengan cara menarik Mendagri dari pembahasan RUU Pilkada. Jika itu dilakukan DPR tidak bisa mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang, karena menurut konstitusi setiap

undang-undang harus dibahas bersama Presiden dan DPR. Namun Presiden SBY yang sedang dalam kunjungan luar negeri tidak mengambil sikap tersebut. Sebagai Ketua Umum PD, SBY meyakinkan bahwa PD akan menolak pilkada oleh DPRD, sama dengan sikap KIH.

Rapat paripurna DPR untuk mengesahkan RUU Pilkada oleh DPRD akhirnya digelar pada 26 hingga 27 dini hari, September 2014. Harapan masyarakat bahwa FPD akan menolak pengesahan RUU Pilkada musnah ketika fraksi ini memilih *walk out*. Langkah ini memuluskan KMP untuk mengesahkan RUU Pilkada, karena jumlah kursi mereka lebih banyak daripada kursi KIH. Pengesahan RUU Pilkada oleh DPRD mengundang amarah publik, bukan hanya kepada DPR tetapi juga Presiden SBY. Sebab, presiden sebetulnya punya dua kali kesempatan untuk membatalkan RUU Pilkada melalui DPRD: menarik diri dari pembahasan bersama DPR dan memerintahkan FPD menolak pengesahan RUU Pilkada. Namun dua kesempatan itu tidak digunakan.

Protes rakyat terhadap SBY berlangsung masif melalui media sosial. Aksi di media sosial ditopang oleh aksi-aksi nyata di berbagai kota, termasuk kota-kota besar di dunia yang ditinggali WNI. Rakyat mengecam SBY dengan segala macam predikat buruk hingga menjadi berita internasional. Presiden SBY yang berada di luar negeri pun mempercepat kunjungan, pulang ke Tanah Air. Dalam menghadapi gencarnya protes publik, Presiden SBY mengambil langkah politik berikut: pertama, menyetujui pengesahan RUU Pilkada dan mengumumkannya menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati,

dan Walikota (UU No 22/2014); lalu, kedua, membatalkan undang-undang itu dengan Perppu No 1/2014.

Presiden SBY bukan tidak khawatir bahwa perppu tersebut akan ditolak oleh DPR baru nanti. Namun dengan posisi PD yang tidak tergabung dalam KMP maupun KIH, SBY bisa melakukan tawar-menawar politik. Dan itulah yang terjadi, PD menyokong KMP dalam memperebutkan kursi pimpinan DPR/MPR, dan sebagai imbalannya KMP bersedia menerima Perppu No 1/2014 menjadi undang-undang. Itu terlihat dari putusan sidang paripurna DPR pada 20 Januari 2015. Presiden Joko Widodo kemudian tinggal mengundang penetapan perppu itu menjadi UU No 1/2015.

Demikianlah jalan panjang nan berliku untuk mempertahankan pilkada langsung oleh rakyat. Lika-liku pembahasan dan pengesahan undang-undang pilkada, menyadarkan kita semua, bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa dimain-mainkan. Usaha elit politik partai politik mengelabui rakyat dengan alasan bahwa “pilkada oleh DPRD juga demokratis, karena DPRD adalah wakil rakyat,” jelas-jelas menutup mata terhadap praktik politik DPRD yang terbiasa memanipulasi suara rakyat. Oleh karena itu, rakyat yang melihat dan merasakan tindak tanduk politik tak terpuji itu, menolak hak memilih kepala daerahnya dicabut. Rakyat melawan dengan berbagai macam cara hingga kedaulatan tetap dalam genggaman.

Namun harap tetap diingat, bahwa pengesahan Perppu No 1/2014 menjadi UU No 1/2015 baru memberikan jaminan hukum dan politik bahwa pilkada dilakukan

secara langsung oleh rakyat. Undang-undang ini belum menjamin pelaksanaan pilkada yang bebas dan adil, mengingat banyaknya ketentuan-ketentuan di dalamnya yang tidak jelas, multitafsir, dan kontradiksi sehingga sulit diimplementasi atau menimbulkan masalah jika diimplementasi. Banyak pasal yang membuka perdebatan, bahkan di sana sini berpotensi digugat ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini bisa dipahami karena perppu yang telah berubah menjadi undang-undang ini dibuat dalam waktu singkat tanpa melalui telaah banyak pihak.

Oleh karena itu, begitu perppu itu ditetapkan sebagai undang-undang, organisasi-organisasi masyarakat sipil yang peduli dengan isu pemilu dan demokrasi segera bergerak melakukan pengkajian dan mencari jalan keluar agar undang-undang ini bisa diimplementasi dan menjamin pelaksanaan pilkada yang bebas dan adil. Hasil kajian itulah yang dilaporkan dalam buku ini. Hasil kajian ini juga yang menjadi dasar organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk mengadvokasi revisi atau perubahan UU No 1/2015.

Terima kasih kepada kawan-kawan Indonesian Parliamentary Center (IPS), Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP UI, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Indonesia Corruption Watch (ICW), dan Pusat Pemilu Akses Penyandang Cacat (PPUA Penca) yang telah bekerja maraton tiada kenal waktu demi mewujudkan laporan kajian ini. Sambil terus membahas kerangka besar konseptual dan mendiskusikan pasal demi pasal, tim kajian ini sesekali harus menggelar diskusi media,

menemui beberapa ahli senior, dan tentu saja pejabat Kementerian Dalam Negeri, pimpinan dan anggota Komisi II DPR, serta hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Mau tidak mau tim harus kerja simultan demi mengejar agenda DPR dan pemerintah dalam merevisi UU No 1/2015, yang ditargetkan selesai pada pertengahan Februari 2015.

Semoga apa yang kita kerjakan ini benar-benar bermanfaat bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Amin.

Jakarta, Februari 2015

Direktur Eksekutif Perludem

Titi Anggraini

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xv
Daftar Singkatan.....	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Pokok Masalah	3
Tujuan dan Metode.....	4
Sistematika.....	5
BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL	7
A. Kerangka Hukum Pemilu.....	7
B. Kerangka Kajian Perubahan Undang-undang.....	13
BAB 3 PEMETAAN MASALAH MATERI MUATAN.....	17
A. Redaksional.....	17
B. Sistematika.....	18
C. Judul dan Konsideran	20
D. Ketentuan Umum dan Nomenkelatur.....	21
E. Asas, Tujuan, dan Penyelenggaraan.....	22
F. Substansi: Aktor, Sistem, Manajemen, dan Penegakan Hukum	23
BAB 4 STRATEGI PERUBAHAN.....	35
A. Perubahan Dua Tahap.....	35
BAB 5 PENUTUP	45
A. Kesimpulan.....	45
B. Rekomendasi.....	47
Daftar Pustaka.....	49
Lampiran 1 Peta Masalah Materi UU No 1/2015.....	53
Lampiran 2 Perubahan Ketentuan Jadwal Pilkada Serentak	57

DAFTAR TABEL

Gambar 2.1	Kerangka Telaah Perubahan Undang-Undang Pilkada.....	15
Tabel 3.1	Kesalahan Redaksional Dalam Uu No 1/2015.....	18
Tabel 3.2	Pengaturan Tujuh Substansi Baru Dalam Uu No 1/2015.....	24
Tabel 3.3	Rancangan Jadwal, Tahapan Dan Kegiatan Pilkada (8 Bulan).....	32
Tabel 4.1	Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah	35
Tabel 4.2	Masa Sidang DPR 2014-2015	37

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran dan Pendapatan Nasional
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilihan Umum
DKPP	Dewan Kohormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FPAN	Fraksi Partai Amanat Nasional
FPD	Fraksi Partai Demokrat
FPDIP	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
FPG	Fraksi Partai Golkar
FPKB	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
FPKS	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
FPPP	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
Ifes	Interantional Foundation for Electoral Systems
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
KMP	Koalisi Merah Putih
KIH	Koalisi Indonesia Hebat
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MA	Mahkamah Agung
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
MK	Mahkamah Konstitusi
Pansus	Panitia Khusus
Pansus RUU Pilkada	Panitia Khusus Rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah
Panwaslu	Panitia Pengawasan Pemilihan Umum
Partai Gerindra	Partai Gerakan Rakyat Indonesia Raya
Partai Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
Pemilu	Pemilihan Umum
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah atau Pemilihan Umum Kepala Daerah
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan

PPS	Panitia Pemungutan Suara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Perppu No 1/2014	Peraturan Pemeirntah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
UU	Undang-undang
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UU No 12/2003	Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No 23/2003	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
UU No 32/2004	Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
UU No 8/2005	Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
UU No 22/2007	Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
UU No 10/2008	Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No 12/2008	Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
UU No 42/2008	Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
UU No 12/2011	Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
UU No 15/2011	Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
UU No 8/2012	Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No 22/2014	Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
UU No 1/2015	Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

BAB 1

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

UU No 1/2015 bertujuan menjamin penyelenggaraan pilkada langsung oleh rakyat. Peraturan yang berasal dari Perppu No 1/2014 ini dibuat dalam waktu singkat sehingga tidak sempat dikritisi oleh para pemangku kepentingan, ahli tata negara, ahli politik dan pemerintahan, ahli pemilu, dan ahli penyusunan undang-undang. Akibatnya, materi muatan UU No 1/2015 mengandung banyak kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika maupun substansi.

Naskah UU No 1/2015 terdapat sebelas kesalahan ketik atas angka, kata, dan frasa. Sistematikan undang-undang tidak disusun sebagaimana lazimnya undang-undang pemilu sehingga sulit dipahami. Selain itu, terdapat pokok bahasan penting yang tidak dijadikan bab, sebaliknya terdapat pokok bahasan tidak penting dijadikan bab.

UU No 1/2015 memuat tujuh substansi baru: (1) pencalonan tunggal, (2) pencegahan politik dinasti, (3) uji publik, (4) pembatasan dana kampanye, (5) pemungutan dan penghitungan suara elektronik; (6) penyelesaian sengketa hasil pemilihan ke MA, dan (7) pilkada serentak. Pengaturan tujuh substansi baru tersebut tidak jernih, tidak jelas, dan tidak konsisten sehingga menimbulkan

ketidakpastian hukum. Selain itu juga bisa ditafsirkan melanggar konstitusi sehingga berpotensi dikoreksi MK. Namun materi muatan bermasalah tidak terbatas pada tujuh substansi baru tersebut, tetapi juga terdapat dalam materi muatan lain.

Untuk itu diperlukan pembedahan materi muatan UU No 1/2015 secara komprehensif dengan melihat sisi aktor, sistem pemilihan, manajemen, dan penegakan hukum. Dari sisi aktor, model calon tunggal mengundang konflik, baik dalam proses penyelenggaraan maupun pemerintahan pasca pilkada. Dari sisi sistem pemilihan, penggunaan formula calon terpilih hanya membebani anggaran negara karena dibuka peluang putaran kedua. Dari sisi manajemen atau pelaksanaan tahapan, terdapat tahapan-tahapan penting seperti pendaftaran pemilih dan penetapan hasil pilkada dihilang, sementara kegiatan yang tidak penting seperti uji publik justru dibuatkan tahapan. Dari sisi penegakan hukum, penyelesaian sengketa penetapan calon dan penyelesaian sengketa hasil pilkada terlalu lama sehingga menimbulkan ketegangan politik berkepanjangan.

UU No 1/2015 mengatur pemungutan suara serentak atau pilkada serentak. Pengaturan jadwal pilkada serentak 2015 dan 2018 menimbulkan masalah jika dikaitkan dengan jadwal pemilu legislatif dan pemilu presiden. Pertama, pemilih jenuh karena jarak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak (2019) dengan pilkada serentak nasional (2020) hanya satu tahun. Kedua, penyelenggara menanggung beban tidak merata, karena dua tahun sibuk mengurus pemilu, tiga tahun berikutnya tidak ada pekerjaan.

Ketiga, partai politik terlibat konflik berkepanjangan, karena konsolidasi pasca pencalonan pemilu legislatif dan pemilu presiden belum tuntas sudah diikuti konflik lagi akibat pencalonan pilkada. Pada titik inilah pengaturan tentang pilkada serentak perlu mendapat perhatian tersendiri.

POKOK MASALAH

Materi UU No 1/2015 mengandung banyak masalah, baik dari sisi redaksional, sistematika maupun substansi. Jika dilihat dari pengaturan aktor, sistem pemilihan, manajemen atau tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum, kekurangan dan kelemahan yang terdapat dalam peraturan tersebut semakin nyata. Demi mencapai keadilan dan kepastian hukum, UU No 1/2015 harus diubah atau direvisi. Karena itu diperlukan kajian terhadap perubahan undang-undang tersebut.

Di satu pihak, demi keadilan dan kepastian hukum, UU No 1/2015 perlu diubah secara komprehensif, yang tentu saja membutuhkan waktu lama; di pihak lain, sepanjang 2015-2016 banyak daerah yang harus menggelar pilkada. Oleh karena itu, selain perlu dipetakan bagian-bagian mana yang harus diubah terlebih dahulu, juga perlu dirumuskan strategi perubahan yang tepat agar penyelenggaraan pilkada berjalan baik. Dengan demikian kajian terhadap perubahan undang-undang tidak terbatas pada pemetaan materi muatan peraturan yang harus diubah, tetapi juga penyusunan strategi perubahannya.

TUJUAN DAN METODE

Secara umum tujuan kajian ini adalah memetakan masalah materi UU No 1/2015 dan menemukan strategi yang tepat untuk mengubah UU No 1/2015 sehingga masa peralihan penyelenggaraan pilkada serentak bisa berjalan tanpa gejolak. Adapun secara khusus tujuan kajian ini adalah sebagai berikut:

- Menunjukkan ketentuan-ketentuan UU No 1/2015 yang harus diubah;
- Mengusulkan ketentuan-ketentuan perubahan UU No 1/2015;
- Merencanakan tahap-tahap perubahan UU No 1/2015; dan
- Menyusul jadwal perubahan UU No 1/2015.

Untuk memetakan masalah materi UU No 1/2015 dan menentukan ketentuan-ketentuan yang harus diubah, kajian ini menggunakan metode inventarisasi masalah terhadap setiap ketentuan yang ada dalam undang-undang. Sedangkan untuk menemukan strategi perubahan UU No 1/2015 dan menentukan jadwal perubahan, kajian ini menghitung ketersediaan waktu bagi DPR dan pemerintah untuk membahas, mengesahkan, dan mengundang perubahan undang-undang, dengan ketersediaan waktu bagi KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk merencanakan dan mempersiapkan penyelenggaraan pilkada serentak.

SISTEMATIKA

Laporan kajian ini terdiri atas bab dan lampiran. Bab-bab membahas secara singkat, sedang data atau penjelasan lengkap disajikan dalam bentuk lampiran. Model penyajian seperti ini diharapkan akan mempermudah para pembuat undang-undang untuk cepat memahami isi laporan kajian ini, sehingga dipertimbangkan sebagai bahan masukan perumusan perubahan UU No 1/2015.

Setelah **Bab 1 Pendahuluan** akan dilanjutkan **Bab 2 Kerangka Konseptual** yang menjelaskan kerangka teoritik tentang materi undang-undang pemilu dan sistematika penyusunannya. **Bab 3 Pemetaan Masalah Materi UU No 1/2015** membahas kandungan undang-undang dari sisi sistematika dan substansi, diteruskan **Bab 4 Strategi Perubahan Perubahan UU No 1/2015** memaparkan strategi perubahan undang-undang dua tahap: pertama, perubahan terbatas yang hanya menyentuh jadwal penyelenggaraan pilkada serentak; kedua, perubahan komprehensif yang mengubah secara menyeluruh kandungan materi undang-undang demi keadilan dan kepastian hukum. Akhirnya **Bab 7 Penutup** berisi tentang kesimpulan dan rekomendasi hasil kajian.

BAB 2

KERANGKA KONSEPTUAL

A. KERANGKA HUKUM PEMILU

Sejumlah standar dikenal secara internasional untuk mengukur demokratis-tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin pemilu demokratis. Adapun sumber utama standar itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

International IDEA (2004) merumuskan 15 aspek pemilu demokratis: (1) penyusunan kerangka hukum; (2) pemilihan sistem pemilu; (3) penetapan daerah pemilihan; (4) hak untuk memilih dan dipilih; (5) badan penyelenggara pemilu; (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; (7) akses kertas suara bagi partai politik dan calon; (8) kampanye pemilu yang demokratis; (9) akses ke media dan kebebasan berekspresi; (10) pembiayaan dan pengeluaran; (11) pemungutan suara; (12) penghitungan dan rekapitulasi suara; (13) peranan wakil partai dan calon; (14) pemantauan pemilu; serta (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu. Untuk menjamin

adanya pemilu yang demokratis, ke-15 aspek tersebut harus dicantumkan dan diperjelas dalam kerangka hukum pemilu (yang merupakan aspek pertama).

Penyusunan Kerangka Hukum. Kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu demokratis. Istilah “kerangka hukum pemilu” mengacu pada semua undang-undang dan dokumen hukum yang terkait dengan pemilu. Dalam kerangka hukum itu harus ditegaskan bahwa kekuasaan badan-badan pelaksana pemilu dinyatakan jelas, dibedakan, dan diuraikan untuk mencegah terjadinya pertentangan atau tumpang-tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.

Pemilihan Sistem Pemilu. Dalam sistem pemilu harus terdapat badan-badan yang dipilih, frekuensi pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu. Sistem pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik masuk dalam kerangka hukum pemilu untuk menjamin kepesertaan dan keterwakilan politik sehingga pertentangan antar-kelompok dapat diakomodasi. Pemilihan sistem pemilu terlebih dahulu harus menghitung-hitung sistem pemilu mana yang dapat memenuhi tujuan-tujuan politik dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara.

Penetapan Daerah Pemilihan. Daerah pemilihan dibuat agar setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif. Kerangka hukum mesti merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar dari awal kelompok-kelompok politik

menyadari akan konsekuensi-konsekuensinya.

Hak untuk Memilih dan Dipilih. Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut pemilihan tanpa diskriminasi. Jaminan setiap warga negara bisa menggunakan hak memilih dan hak dipilih penting sehingga di beberapa negara ketentuan tersebut masuk dalam konstitusi.

Badan Penyelenggara Pemilu. Badan penyelenggara pemilu harus dijamin bisa bekerja independen. Badan tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumberdaya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Kerangka hukum pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota badan pelaksana pemilu. Juga perlu diatur hubungan antara badan pelaksana pemilu pusat dan badan-badan pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua badan pemilu dengan badan eksekutif. Kerangka hukum harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.

Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih. Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang. Hak untuk memberikan suara dilanggar apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga dilanggar apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih

atau memudahkan pemberian suara secara curang.

Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Calon. Semua partai politik dan calon dijamin dapat bersaing secara adil dalam pemilu. Pendaftaran partai politik dan ketentuan akses kertas suara perlu diatur secara berbeda. Prosedur mendapatkan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum pemilu dapat membuatnya lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara. Kerangka hukum pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil di hadapan hukum.

Kampanye yang Demokratis. Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan calon menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih ke dalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan calon harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan calon serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

Akses Media dan Kebebasan Berekspresi. Kerangka hukum harus menjamin partai politik dan calon

diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi partai politik dan para calon selama kampanye. Dengan demikian, masyarakat umum dapat mengetahui platform politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan calon dengan cara yang adil dan tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

Pembiayaan dan Pengeluaran. Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan calon diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional partai sehingga kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan calon. Pada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan calon: pendanaan dari negara dan pendanaan swasta dalam bentuk sumbangan yang datang dari berbagai sumber.

Pemungutan Suara. Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan suara lain yang setara, bebas, dan rahasia. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau pemberian suara ganda. Namun prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian

suara.

Penghitungan dan Rekapitulasi Suara. Kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata, adil, dan terbuka. Hal ini mengharuskan penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara dihadiri oleh perwakilan partai, calon, pemantau, dan masyarakat umum. Undang-undang harus mengatur bahwa setiap gugatan terhadap penghitungan suara oleh perwakilan partai dan calon atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Laporan itu disertakan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana pemilu.

Peranan Wakil Partai dan Calon. Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, perwakilan partai dan calon harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban perwakilan partai dan calon di tempat pemungutan suara dan penghitungan suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan calon mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan penghitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas, dan mengganggu pemungutan dan penghitungan suara.

Pemantau Pemilu. Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau pemilu dapat memantau

semua tahapan pemilu. Kehadiran pemantau dari dalam maupun luar negeri cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.

Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu. Kerangka hukum pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih setiap warga harus dijamin dan pelanggaran terhadap penggunaan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

B. KERANGKA KAJIAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

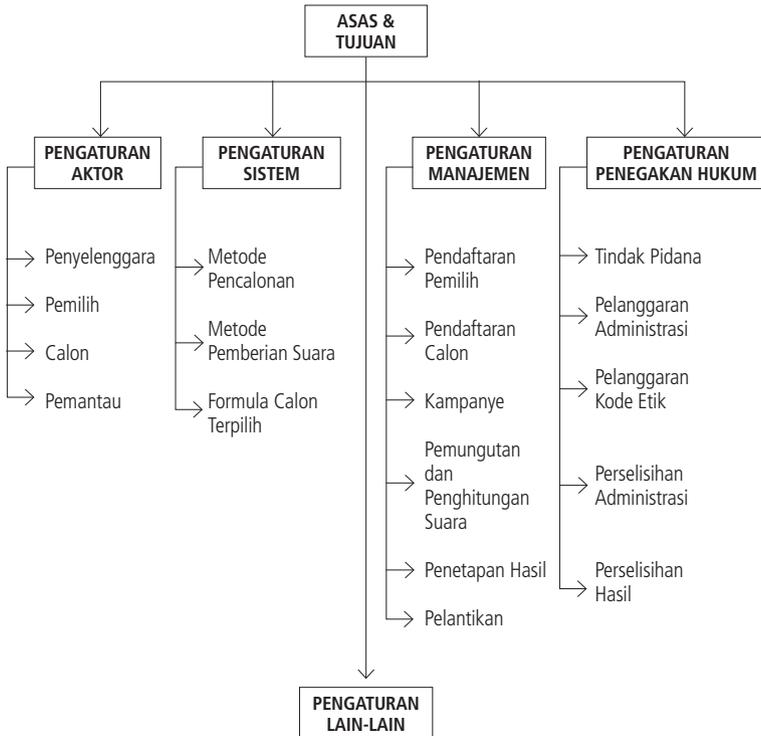
Berdasarkan standar internasional pemilu demokratis yang harus diatur dalam undang-undang pemilu, memperhatikan format undang-undang pemilu yang masih berlaku dan ketentuan-ketentuan dalam UU No 12/2011, maka kerangka kajian terhadap perubahan UU No 1/2015 terdiri atas dua langkah: pertama, memastikan ada-tidaknya rumusan tentang asas dan tujuan pemilu yang menjadi dasar penyelenggaraan pilkada; kedua, memastikan ada tidaknya rumusan peraturan yang mengimplementasi asas dan tujuan tersebut.

Rumusan ketentuan yang digunakan untuk

mengimplementasi asas dan tujuan itu meliputi pengaturan tentang (1) aktor pemilu, (2) sistem pemilihan, (3) manajemen atau pelaksanaan tahapan, (4) penegakan hukum pemilu, dan (5) pengaturan lain-lain. Lima pengaturan tersebut akan mewadahi sekaligus melengkapi 15 aspek standar pemilu demokratis

Pertama, pengaturan tentang aktor pemilu, meliputi pengaturan tentang penyelenggara, pemilih, partai politik, calon, dan pemantau. Kedua, pengaturan tentang sistem pemilihan meliputi pengaturan tentang metode pencalonan, metode pemberian suara, dan calon terpilih. Ketiga, pengaturan tentang manajemen atau pelaksanaan tahapan pemilu, meliputi pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, dan pelantikan. Keempat, pengaturan penegakan hukum meliputi, pengaturan tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, perselisihan administrasi, dan perselisihan hasil pemilu. Kelima, pengaturan lain-lain. (lihat Gambar 2.1).

GAMBAR 2.1: KERANGKA TELAAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PILKADA



BAB 3

PEMETAAN MASALAH

MATERI MUATAN

A. REDAKSIONAL

UU No 1/2015 diawali BAB I KETENTUAN UMUM dan diakhiri BAB XVIII KETENTUAN PENUTUP. Peraturan ini ini seakan terdiri dari 28 bab, padahal hanya 27 bab, karena dari BAB XXVI KETENTUAN PERALIHAN loncat ke BAB XXVIII KETENTUAN PENUTUP. Kesalahan redaksional juga terdapat pada BAB IV PENYELENGGARA PEMILIHAN. Di sini tugas dan wewenang KPU Kabupaten/ Kota tidak ditulis pada bagian tersendiri, berbeda dengan tugas dan wewenang KPU dan KPU Provinsi; demikian juga dengan KPPS yang tidak diwadahi dalam bagian tersendiri, berbeda dengan PPK dan PPS.

Dalam BAB XIV PENGHITUNGAN SUARA, UU No 1/2015 menulis dua kali “Bagian Ketiga” masing-masing untuk “Rekapitulasi Penghitungan Suara di PPK” dan “Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Kabupaten/ Kota”. Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) menulis frasa “pasangan calon”, dari yang benar “calon” saja. Selengkapnya, Tabel 3.1 menunjukkan sejumlah salah cetak terdapat dalam UU No 1/2015.

TABEL 3.1: KESALAHAN REDAKSIONAL DALAM UU NO 1/2015

LOKASI	TERTULIS	SEHARUSNYA
BAB IV	(tidak ada)	Bagian Keempat Tugas Wewenang dan Kewajiban KPU Kabupaten/ Kota
BAB IV	Bagian Keempat PPK	Bagian Kelima PPK
BAB IV	Bagian Kelima PPS	Bagian Keenam PPS
BAB IV	(tidak ada)	Bagian Ketujuh KPPS
BAB VII, Pasal 40	... pasangan calon calon ...
BAB XIV	Bagian Ketiga Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Kabupaten/Kota	Bagian Keempat Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Kabupaten/Kota
BAB XIV	Bagian Keempat Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Provinsi	Bagian Kelima Rekapitulasi Penghitungan Suara di KPU Provinsi
BAB XIV	Bagian Kelima Pengawasan dan Sanksi dalam Penghitungan Suara dan Rekapitulasi Penghitungan Suara	Bagian Keenam Pengawasan dan Sanksi dalam Penghitungan Suara dan Rekapitulasi Penghitungan Suara
BAB XIV, Pasal 107 ayat (1) yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah ...
BAB XIV, Pasal 109 ayat (1) yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah ...
BAB XXVII	BAB XXVIII KETENTUAN PENUTUP	BAB XXVII KETENTUAN PENUTUP

SUMBER: UU NO 2/2015

B. SISTEMATIKA

Bab-bab dalam UU No 1/2015 disusun menyerupai UU No 8/2012 dan UU No 42/2008. Berbeda dengan UU No 8/2012 dan UU No 42/2008 yang mewadahi pengaturan tentang asas, pelaksanaan dan penyelenggara dalam satu bab, UU No 1/2015 membuat bab tersendiri untuk mengatur penyelenggara. Bab ini diletakkan setelah bab calon, padahal lazimnya pengaturan penyelenggara didahulukan karena pilkada tidak berjalan tanpa ada penyelenggara.

UU No 1/2015 tidak membuat ketentuan penetapan hasil pilkada ke dalam bab tersendiri tetapi disatukan dalam bab penghitungan suara. Hal ini tidak saja keluar dari kelaziman, tetapi juga membingungkan karena substansi pengaturan penetapan hasil pilkada berbeda dengan penghitungan suara. Penetapan hasil pilkada yang menggunakan formula tertentu, berbeda dengan penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara yang sekadar menjumlah suara. Penetapan hasil pilkada mestinya dibuatkan bab tersendiri, selain karena memang merupakan tahapan pelaksanaan pemilu tersendiri, juga merupakan titik pijak untuk melakukan pelantikan atau sengketa hasil pilkada jika ada pihak yang merasa lebih berhak menjadi calon terpilih.

UU No 1/2015 menghadirkan ketentuan baru tentang uji publik yang diwadahi dalam satu bab tersendiri. Karena undang-undang ini mengharuskan bakal calon mengikuti uji publik dan jarak waktu antara pendaftaran bakal calon dengan uji publik hampir dua bulan, sedangkan jarak waktu antara uji publik dengan pendaftaran calon hampir empat bulan, maka tahapan pelaksanaan pilkada menjadi berbeda dengan tahapan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Di sini tahapan pertama adalah pendaftaran bakal calon, lalu uji publik, dan dilanjutkan pendaftaran calon, diikuti kampanye, pemungutan suara dan penghitungan suara.

Bab pendaftaran pemilih, dalam UU No 8/2012 dan UU No 42/2008 terletak di awal, tapi dalam UU No 1/2015 terletak di tengah. Itu artinya, tahapan pelaksanaan pilkada tidak dimulai dengan pendaftaran pemilih (sebagaimana

terjadi dalam pemilu legisaltif dan pemilu presiden), melainkan dimulai dari tahapan pendaftaran bakal calon. Di sini undang-undang terlihat mengabaikan atau setidaknya menomorduakan pemilih dan pendaftaran pemilih. Pendaftaran pemilih tidak masuk dalam tahapan pelaksanaan pilkada, sedangkan penyerahan daftar penduduk potensial pemilih masuk dalam tahapan persiapan. Pertanyaanya, jika bab hak memilih dan pendaftaran pemilih diletakkan di tengah (antara bab penetapan calon dan bab kampanye), lalu kapan tahapan pendaftaran pemilih dilakukan?

C. JUDUL DAN KONSIDERAN

UU No 1/2015 berjudul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Judul ini menunjukkan bahwa undang-undang menempatkan pilkada bukan sebagai pemilu tetapi sekadar pemilihan. Padahal hakekat pemilihan pejabat publik secara langsung oleh rakyat adalah pemilu. Apalagi pelaksanaan pilkada menurut undang-undang ini juga menggunakan asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Judul “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota” juga menunjukkan pilkada kali ini memilih kepala daerah secara tunggal, bukan pasangan kepala daerah. Memang UUD 1945 tidak menyebut wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, tetapi bukan berarti ada larangan untuk memilih pasangan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Pemilihan pasangan kepala daerah penting untuk representasi politik dan menjaga harmoni sosial.

Konsideran “Mengingat” dalam UU No 1/2015 hanya

menyebut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang wewenang presiden dalam mengeluarkan Undang-undang. Peraturan ini mestinya juga mencantumkan Pasal 18 ayat (4), yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Sebab inilah ketentuan konstitusional yang menjadi dasar penyelenggaraan pilkada langsung oleh rakyat. Karena “dipilih secara demokratis” sudah ditafsirkan sebagai pemilihan oleh rakyat, maka konsideran “Mengingat” mestinya juga mencantumkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

D. KETENTUAN UMUM DAN NOMENKELATUR

Jika pilkada ditetapkan sebagai pemilu, maka sejumlah pengertian dalam ketentuan umum harus disesuaikan. Demikian juga jika pilkada ditetapkan memilih pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, maka rumusan pengertian terkait hal ini juga harus disesuaikan.

UU No 1/2015 tidak membedakan secara tegas istilah “penyelenggaraan” dengan “pelaksanaan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999), “menyelenggarakan” berarti mengatur dan menjalankan kegiatan, sedangkan “melaksanakan” berarti menjalankan atau mengerjakan perintah/rancangan/ keputusan. Artinya, “penyelenggara”

mempunyai wewenang lebih luas, karena tidak hanya menjalankan kegiatan, tetapi juga mengatur, merencanakan, dan menyiapkan segala sesuatunya agar kegiatan berhasil; sedangkan “pelaksana” wewenang terbatas karena hanya melaksanakan saja apa-apa yang telah diatur, direncanakan, dan disiapkan. Karena Undang-undang tidak membedakan secara tegas pengertian dua kata tersebut, maka banyak ketentuan membingungkan.

E. ASAS, TUJUAN, DAN PENYELENGGARAAN

UU No 1/2015 menegaskan pilkada dilaksanakan secara demokratis dan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ini adalah asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dengan penyebutan asas ini sesungguhnya pilkada itu merupakan pemilu. Undang-undang juga menulis dua “Prinsip Pelaksanaan” pilkada: pertama, pilkada dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak; dan kedua, calon harus mengikuti uji publik. Ketentuan ini berlebihan, karena dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999) pengertian asas dan prinsip itu sama. UUD 1945 menulis siklus lima tahunan pemilu satu rangkaian dengan asas pemilu, sehingga ketentuan pilkada serentak itu bisa disatukan dengan ketentuan tangan asas. Selanjutnya menempatkan uji publik sebagai asas pemilu juga berlebih karena ini hanya sebuah syarat yang harus diikuti oleh calon.

UU No 1/2015 bertujuan memilih gubernur, bupati, dan walikota secara langsung oleh rakyat. Meskipun tujuan itu

sudah tercermin dalam judul undang-undang, tetap saja tujuan pilkada harus dirumuskan dalam pasal yang tegas.

UU No 1/2015 tidak membedakan pengertian “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan” sehingga isi ketentuan BAB II membingungkan. Jika konsisten menggunakan pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999), maka beberapa rumusan ketentuan pada bab ini adalah sebagai berikut: pertama, pilkada diselenggarakan setiap lima tahun sekali secara serentak nasional; kedua, penyelenggaraan pilkada terdiri atas a) penyusunan peraturan pelaksanaan pilkada; b) perencanaan dan penganggaran; c) persiapan pelaksanaan; d) pelaksanaan tahapan pilkada; e) pengawasan pelaksanaan tahapan pilkada; dan c) penegakan hukum pelaksanaan tahapan pilkada; sedang ketiga, pelaksanaan tahapan pilkada meliputi a) pendaftaran pemilih, b) pendaftaran calon, c) kampanye, d) pemungutan dan penghitungan suara, dan e) pelantikan. Beberapa kegiatan pencalonan dimasukkan dalam tahapan pendaftaran calon, termasuk uji publik, sedangkan kegiatan pendaftaran pemilih dan penetapan harus dibikinkan tahapan sendiri.

F. SUBSTANSI: AKTOR, SISTEM, MANAJEMEN, DAN PENEGAKAN HUKUM

Jika dibandingkan dengan UU No 32/2004 yang mengatur pilkada, UU No 1/2015 mengatur tujuh substansi baru dalam pilkada: (1) pencalonan tunggal, (2) pencegahan politik dinasti, (3) uji publik, (4) pembatasan dana kampanye, (5) pemungutan dan penghitungan suara elektronik; (6) penyelesaian sengketa hasil pemilihan ke MA,

dan (7) pilkada serentak (lihat Tabel 3.2). Tujuh substansi ini memang mempengaruhi penataan sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum, namun pengaruhnya tidak berkorelasi positif dengan kualitas proses maupun hasil pilkada. Justru sebaliknya, pelaksanaan tahapan pilkada jadi berpanjang-panjang, sedang sistem pemilihan belum tentu berhasil menyaring kepala daerah berkualitas. Selain itu, ketentuan-ketentuan yang mengatur tujuh substansi baru tersebut bisa diajukan ke MK karena dinilai melanggar konstitusi. Peninjauan terhadap tujuh substansi baru tersebut akan masuk dalam pembahasan terhadap aktor, sistem, manajemen, dan hukum.

TABEL 3.2: PENGATURAN TUJUH SUBSTANSI BARU DALAM UU NO 1/2015

No.	Substansi	Bab	Pasal
1	Pencalonan tunggal	I, III, VII, VIII, IX	1, 7, 39-47, 48-50, 51-55
2	Pencegahan politik dinasti	III, XIII	7, 169
3	Uji public	IV	38
4	Pembatasan dana kampanye	XI	74
5	Pemungutan dan penghitungan suara elektronik	XIII	85, 95, 98, 111,
6	Penyelesaian sengketa hasil ke MA	XX	156-159
7	Pemungutan suara serentak	II, XXVI	3, 201, 202

SUMBER: UU NO 1/2015

● *Tentang Aktor Pilkada. Aktor utama pilkada adalah penyelenggara, pemilih, calon, dan pemantau. Dari empat aktor tersebut, pengaturan tentang penyelenggara dan calon dalam UU No 1/2015 bermasalah sehingga perlu disempurnakan.*

Pengaturan penyelenggara dalam UU No 1/2015 sesungguhnya mubazir, karena soal ini sudah diatur lengkap dalam UU No 15/2011. Tentang penyelenggara UU No 1/2015 mestinya tinggal merujuk saja pada UU No 15/2011 dengan beberapa ketentuan tambahan, bahwa KPU berwenang menetapkan jadwal kegiatan dan tahapan pilkada serentak, mengingat desain UU No 1/2015 untuk menyelenggarakan pilkada serentak, sedangkan desain UU No 15/2011 untuk menyelenggarakan pilkada masing-masing daerah.

UU No 1/2015 menggunakan model calon tunggal (calon kepala daerah tanpa wakil). Model ini menafikan fungsi representasi dalam pencalonan pilkada, sehingga jabatan itu seakan hanya bisa dimiliki oleh satu kelompok mayoritas. Model calon tunggal juga bisa menimbulkan konflik sosial, baik pada masa penyelenggaraan pilkada maupun pemerintahan pasca pilkada, khususnya bagi masyarakat terbelah seperti di Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Papua. Oleh karena itu, model paket (pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah) menjadi pilihan terbaik. Apabila model pasangan calon membuat kepala daerah tidak kompak, maka tata cara pencalonannya dilakukan sebagai berikut: pertama, partai politik atau gabungan partai politik atau calon independen menetapkan bakal calon kepala daerah; kedua, bakal calon kepala daerah mengangkat bakal calon wakil kepala daerah; ketiga, pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mendaftarkan diri ke KPU.

Pengaturan syarat calon dalam UU No 1/2015, khususnya

yang bertujuan membatasi politik kekerabatan, sebaiknya langsung diletakkan pada pasal, tidak lagi diletakkan dalam penjelasan.

● *Tentang Sistem Pemilihan. Terdapat tiga variabel penting dalam sistem pemilu pejabat eksekutif: metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula calon terpilih. Dari tiga variabel tersebut, metode pemberian suara, di mana pemilih hanya memberikan satu tanda pilih kepada pasangan calon di kertas suara, tidak ada masalah. Yang perlu dibahas adalah metode pencalonan dan formula calon terpilih.*

Metode pencalonan di mana partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki jumlah kursi tertentu di DPRD mendorong terjadinya politik transaksional dalam proses pencalonan. Oleh karena itu metodenya perlu disederhanakan: setiap partai politik yang punya kursi di DPRD bisa mengajukan pasangan calon. Metode ini tidak akan menghasilkan pasangan calon banyak asal formula perolehan calon terpilihnya juga diubah: dari pasangan calon peraih suara terbanyak di atas 30% suara menjadi pasangan calon peraih suara terbanyak saja.

UU No 1/2015 menggunakan formula pasangan calon terpilih: pertama, pasangan calon yang meraih suara terbanyak di atas 30%, ditetapkan menjadi pasangan calon

terpilih; kedua, jika tidak ada pasangan calon yang meraih sedikitnya 30% suara, maka dilakukan putaran kedua bagi pasangan calon peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Formula ini tak hanya gagal menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Oleh karena itu formula tersebut perlu diganti dengan formula mayoritas sederhana yang mampu memaksa partai-partai membentuk koalisi besar agar bisa menang dalam pemilihan. Metode ini juga menghindari terjadinya putaran kedua yang menyebabkan pilkada menelan banyak biaya.

● *Tentang Pelaksanaan Tahapan. Tahapan pilkada adalah: (1) pendaftaran pemilih; (2) pendaftaran pasangan calon; (3) kampanye; (4) pemungutan dan penghitungan suara; (5) penetapan hasil pilkada; dan (6) pelantikan pasangan calon terpilih. Semua pengaturan tahapan pilkada dalam UU No 1/2015 bermasalah, sehingga perlu disempurnakan demi keadilan dan kepastian hukum.*

UU No 1/2015 tidak menjadikan pendaftaran pemilih sebagai salah satu tahapan pelaksanaan pilkada. Padahal pemilu di manapun, pendaftaran pemilih selalu jadi tahapan pertama dan utama, karena menyangkut hak politik setiap warga negara. Pendaftaran pemilih menjadi tahapan pertama, tetapi prosesnya berjalan linier sampai ditetapkannya daftar pemilih tetap. Atas dasar daftar

pemilih tetap inilah KPU mencetak surat suara, karena surat suara harus dicetak sesuai dengan jumlah pemilih ditambah cadangan.

UU No 1/2015 memperkenalkan uji publik. Kegiatan ini dianggap penting sehingga masuk dalam kategori prinsip dan diatur dalam bab tersendiri. Padahal jika dicermati ketentuan yang mengaturnya, uji publik sesungguhnya hanyalah bagian dari penjarangan calon yang dilakukan oleh partai politik. Meskipun disebutkan bahwa uji publik dimaksudkan menguji integritas dan kompetensi bakal calon, namun kegiatan ini hanya seremonial belaka. Oleh karena itu uji publik sesungguhnya tidak beda dengan pengenalan calon. Jika memang itu yang dimaksud pengenalan calon ini sebaiknya diselenggarakan oleh partai politik atau bakal calon independen, sementara tugas KPU hanya memverifikasi apakah pelaksanaan uji publik tersebut sesuai dengan ketentuan atau tidak. Beberapa ketentuan yang perlu disebutkan adalah bentuk kegiatan, jumlah peserta, fungsi panelis, dan biaya penyelenggaraan yang ditanggung negara tapi disalurkan KPU.

UU No 1/2015 membuat ketentuan pembatasan dana kampanye. Ini hal baru yang akan berdampak positif terhadap penggunaan dan pengelolaan dana kampanye. Hanya saja ketentuan ini tidak jelas dan terukur sehingga cenderung menyulitkan KPU dalam membuat peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu pembatasan dana kampanye harus diperjelas ruang lingkupnya, juga dipertegas sanksinya apabila terjadi pelanggaran. Selain pembatasan dana kampanye, undang-undang mestinya

mulai melakukan pembatasan terhadap transaksi tunai, misalnya dengan membuat ketentuan bahwa setiap transaksi di atas Rp 5 juta harus dilakukan melalui rekening. Toh setiap pasangan calon sudah diwajibkan memiliki rekening khusus dana kampanye.

UU No 1/2015 tidak menjadikan penetapan hasil pilkada sebagai tahapan tersendiri dan disatukan dengan tahapan rekapitulasi penghitungan suara. Ini adalah kesalahan mendasar, sebab penetapan hasil pilkada, meskipun merupakan kelanjutan dari rekapitulasi penghitungan suara, namun sesungguhnya memiliki substansi berbeda. Jika yang rekapitulasi hanya menjumlah suara, penetapan hasil pilkada adalah penerapan formula pasangan calon terpilih. Selain itu tahapan ini juga menjadi titik pijak untuk pelantikan atau gugatan sengketa hasil pilkada.

● *Tentang Penegakan Hukum. Penegakan hukum pilkada meliputi: (1) penanganan tindak pidana pilkada, (2) penanganan pelanggaran administrasi, (3) penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara, (4) penyelesaian sengketa administrasi pilkada atau sengketa tata usaha negara pilkada, dan (5) penyelesaian sengketa hasil pilkada. Dari lima isu tersebut, sanksi pidana politik uang, penyelesaian sengketa tata usaha negara pilkada dan penyelesaian sengketa hasil pilkada, perlu mendapat perhatian.*

Seperti halnya undang-undang pemilu lainnya, UU No 1/2015 tidak membuat batas-batas tegas dalam mengatur politik uang. Termasuk pengertian politik uang di sini adalah pembelian pencalonan kepada partai politik, pembelian suara kepada pemilih, penyogokan kepada penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara. Pembatasan ruang lingkup politik uang, seperti “Memberikan dan atau menjanjikan uang atau barang pada masa kampanye” jelas-jelas mengabaikan kenyataan bahwa jual beli suara tidak hanya terjadi pada masa kampanye. Selain itu, sanksi terhadap pelaku politik uang harus tegas agar memberikan efek jera sekaligus mempermudah penyelesaian jika terjadi sengketa hasil pilkada.

Sengketa tata usaha negara pilkada adalah sengketa yang terjadi antara penyelenggara dengan pasangan bakal calon karena bakal pasangan calon merasa diperlakukan tidak adil karena tidak ditetapkan KPU sebagai peserta pilkada atau pasangan calon. Dalam hal ini pasangan bakal calon bisa menggugat putusan KPU ke Bawaslu, lalu jika tidak terima bisa ke PTUN dan bisa dibanding ke PTTUN dan MA. Proses penyelesaian sengketa tata usaha ini memakan waktu lama sehingga bisa menimbulkan ketidakpastian hukum. Untuk itu penyelesaian sengketa ini perlu disederhanakan: pasangan bakal calon bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota bisa menggugat ke PTTUN yang putusannya final, sedangkan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur bisa menggugat ke MA yang putusannya final.

UU No 1/2015 menyerahkan penyelesaian sengketa hasil pilkada ke MA. Ini menimbulkan masalah: pertama, MA

sedari awal sudah menyatakan tidak sanggup menangani sengketa hasil pilkada mengingat tanggungan perkaranya masih sangat banyak; kedua, MA tidak punya pengalaman menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Undang-undang menyerahkan sengketa hasil pilkada ke MK berdasarkan putusan MK yang menyatakan bahwa pihaknya tidak lagi menangani sengketa hasil pilkada. Padahal putusan MK masih membuka peluang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada di MK selama badan khusus penyelesai sengketa hasil pilkada belum terbentuk. Oleh karena itu sebaiknya penyelesaian sengketa tetap di MK karena lembaga ini yang punya pengalaman, sambil menunggu terbentuknya badan khusus penyelesai sengketa hasil pilkada.

● *Waktu Pelaksanaan Tahapan. UU No 1/2015 membutuhkan waktu 13 bulan untuk pelaksanaan tahapan pilkada. Jika ada putaran kedua, tahapannya bisa mencapai 16 bulan. Jadwal tahapan yang sangat panjang itu tidak hanya menimbulkan kebosanan pemilih, tetapi juga menelan banyak dana. Padahal pengalaman pelaksanaan pilkada selama ini hanya membutuhkan waktu 8 bulan: 6 bulan untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran pasangan calon, kampanye, serta pemungutan dan penghitungan suara di TPS, ditambah 2 bulan untuk rekapitulasi penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih dan pelantikan, termasuk*

di dalamnya jika terdapat sengketa hasil pilkada. Oleh karena itu, pelaksanaan tahapan pilkada sebaiknya dikembalikan pada jadwal lama, sedang masuknya uji publik hanya perlu mengubah jadwal pencalonan. Tabel 3.3 menunjukkan jadwal pelaksanaan tahapan yang sudah dipersingkat, jika pendaftaran pemilih dimulai Januari dan pemungutan dan penghitungan suara dilakukan pada Juni.

TABEL 3.3 RANCANGAN JADWAL, TAHAPAN DAN KEGIATAN PILKADA (8 BULAN)

BULAN	KEGIATAN	KETERANGAN
Januari	Pendaftaran Pemilih Pengenalan Bakal Calon (Uji Publik)	Dimulai dari penyerahan data pemilih, lalu penyusunan daftar pemilih, kemudian pengumuman daftar pemilih sementara, dan pengumuman daftar pemilih tetap. Partai politik atau gabungan partai politik dan bakal calon perseorangan menggelar acara pengenalan bakal calon (uji publik) yang melibatkan panelis independen dan dihadiri pemilih beragam; acara pengenalan calon dibiayai dan diverifikasi oleh KPU daerah.
Februari	Pendaftaran Pasangan Bakal Calon	Partai politik atau gabungan partai politik menetapkan bakal calon kepala daerah; bakal calon perseorangan menetapkan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah. Selanjutnya, bakal calon kepala daerah mengangkat bakal calon wakil kepala daerah. Pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mendaftarkan diri ke KPU.
Maret	Penetapan Pasangan Calon Kampanye	KPU memverifikasi persyaratan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; KPU menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kampanye tatap muka dan pertemuan terbatas.
April	Penyelesaian sengketa Pasangan Calon Kampanye	Penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon gubernur dan wakil di MA, bupati/walikota dan wakil di PTTUN, selesai dalam 30 hari. Kampanye tetap muka dan pertemuan terbatas. Pemasangan alat peraga (bendera, umbul-umbul, baliho, dan spanduk) ditentukan KPU.
Mei	Kampanye	Kampanye di media massa dan kampanye terbuka. Debat pasangan calon.

BULAN	KEGIATAN	KETERANGAN
Juni	Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di TPS Rekapitula Penghitungan Suara Penetapan Pasangan Calon Terpilih Pengajuan Sengketa Hasil	Pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS dilaksanakan pada pekan pertama Juni. Rekapitulasi Penghitungan Suara berlangsung selama dua pekan. Penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil daerah terpilih pekan ketiga Juni. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mengajukan gugatan hasil pilkada.
Juli	Sidang Sengketa Hasil	Persidangan sengketa hasil pilkada.
Agustus	Putusan Sengketa Hasil Pelantikan Pasangan Calon Terpilih	Putusan sengketa hasil pilkada pekan kedua Agustus. Pelantikan pasangan calon terpilih pada pekan keempat Agustus.
September	Penyusunan Laporan (Perubahan APBD)	KPU daerah menyusun laporan penyelenggaraan pilkada. Kepala daerah dan wakil kepala daerah baru masih sempat mengikuti pembahasan perubahan APBD.
Oktober	Evaluasi Penyelenggaraan	KPU daerah mengevaluasi penyelenggaraan pilkada dan menyatakan pilkada selesai.
November	Perencanaan pilkada	KPU daerah merencanakan pilkada tahun berikutnya.
Desember	Persiapan pilkada	KPU daerah mempersiapkan pilkada tahun berikutnya.

Demikianlah bab ini telah memaparkan secara singkat peta masalah UU No 1/2015, mulai dari masalah redaksional, sistematika, hingga substansi. Dalam pemetaan masalah tersebut juga disampaikan jalan keluar yang bisa dijadikan bahan untuk merevisi undang-undang. Selanjutnya peta masalah UU No 1/2015 bisa dilihat pada Lampiran 1.

BAB 4

STRATEGI PERUBAHAN

A. PERUBAHAN DUA TAHAP

Materi muatan UU No 1/2015 mengandung banyak kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi. Undang-undang ini tidak bisa diimplementasi jika tidak diubah atau direvisi dahulu. Namun karena kelemahan dan kekurangan sangat banyak, maka perubahan terbatas terhadap undang-undang ini tidak mencukupi. Demi keadilan dan kepastian hukum penyelenggaraan pilkada, UU No 1/2015 harus diubah secara komprehensif. Masalahnya, perubahan komprehensif butuh waktu lama, padahal jadwal pilkada sudah di depan mata.

TABEL 4.1: AKHIR MASA JABATAN KEPALA DAERAH

DAERAH	2015	2016	2017	2018	2019
Provinsi	8	4	6	15	1
Kota	26	15	13	39	8
Kabupaten	170	85	46	118	26
Jumlah	204	104	65	172	35

SUMBER: KEMENDAGRI

Seperti ditunjukkan Tabel 4.1, berdasarkan data dari Kemendagri, terdapat 204 kepala daerah (8 gubernur dan wakil gubernur, 26 walikota dan wakil walikota, dan 170 bupati dan wakil bupati) yang masa jabatannya berakhir pada 2015, sehingga mau tidak mau tahun itu harus

diselenggarakan pilkada. Seterusnya pada 2016 terdapat 104 daerah, pada 2017 terdapat 65 daerah, pada 2018 terdapat 172 daerah, dan pada 2019 terdapat 35 daerah.

UUNo1/2015menghendaki agar pilkada diselenggarakan secara serentak nasional, yang ditargetkan terjadi pada 2020. Dalam rangka mencapai target tersebut, Pasal 201 UU No 1/2015 mengatur masa peralihan: pertama, pemungutan suara serentak dilakukan pada 2015 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2015; kedua, pemungutan suara serentak dilakukan pada 2018 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2016, 2017, dan 2018; ketiga, pemungutan suara serentak dilakukan pada 2020 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2019.

Mengacu pada Pasal 201 UU No 1/2015, KPU merencanakan jadwal pemungutan suara serentak untuk daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2015 pada Desember 2015. Desember 2015 dipilih karena jika ditarik ke belakang, tahapan pendaftaran bakal calon (yang merupakan tahapan pertama) dimulai pada Februari 2015. Padahal, sebagaimana tampak pada Tabel 4.2, DPR baru bisa menyelesaikan mengesahkan revisi UU No 1/2015 pada Masa Sidang II DPR yang akan berakhir pada 18 Februari 2015. Dengan jadwal sidang seperti itu, dan dengan asumsi waktu tahapan hingga pemungutan suara adalah 10 bulan, maka KPU tidak punya waktu untuk membuat peraturan teknis pelaksanaan pilkada. Bahkan dengan asumsi waktu tahapan hingga pemungutan suara diubah dan diperpendek menjadi 6 bulan, KPU hanya punya waktu 4 bulan untuk

menyusun peraturan teknis, merancang anggaran, dan mempersiapkan teknis operasional lainnya. Jelas ini tidak cukup untuk mencapai penyelenggaraan pilkada berkualitas.

TABEL 4.2: MASA SIDANG DPR 2014-2015

MASA SIDANG	AWAL	AKHIR	HARI KERJA	HARI
Masa Sidang I	1 Oktober 2014	5 Desember 2014	48	66
Reses	6 Desember 2014	11 Januari 2015	21	36
Masa Sidang II	12 Januari 2015	18 Februari 2015	28	38
Reses	19 Februari 2015	22 Maret 2015	21	32
Masa Sidang III	23 Maret 2015	17 April 2015	20	26
Reses	18 April 2015	17 Mei 2015	18	30
Masa Sidang IV	18 Mei 2015	3 Juli 2015	34	46
Reses	4 Juli 2015	13 Agustus 2015	28	41

SUMBER: SEKRETARIAT JENDERAL DPR

Masalah kedua adalah sedikitnya waktu yang dimiliki Komisi II DPR untuk mengubah UU No 1/2015 karena Masa Sidang II DPR hanya memiliki 28 hari kerja atau 38 hari kalender. Padahal begitu banyak materi UU No 1/2015 yang harus diubah, mulai dari kesalahan redaksional, sestematika, hingga substansi yang meliputi pengaturan aktor, sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum pilkada. Jika perubahan UU No 1/2015 dipaksakan selesai pada Masa Sidang II DPR, maka hasilnya tidak akan maksimal, sehingga setelah diubah pun undang-undang ini tidak menjamin adanya keadilan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pilkada.

Mempertimbangkan keterdesakan waktu Komisi II DPR untuk mengubah UU No 1/2015, dan memperhatikan sedikitnya waktu KPU untuk mempersiapkan

penyelenggaraan pilkada serentak, maka perubahan UU No 1/2015 sebaiknya dilakukan dua tahap. Tahap pertama, perubahan terbatas untuk mengatur kembali jadwal pilkada serentak yang diselesaikan pada Masa Sidang II DPR; kedua, perubahan komprehensif meliputi perubahan semua ketentuan yang dipandang harus disempurnakan, diselesaikan pada Masa Sidang III dan IV yang akan berakhir pada Juli 2015. Kedua tahap revisi itu harus didasari oleh kesepakatan bahwa waktu tahapan pilkada hanya 8 bulan, yaitu 6 bulan untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, hingga pemungutan dan penghitungan suara di TPS, ditambah 2 bulan untuk rekapitulasi penghitungan suara, penetapan hasil pilkada, dan pelantikan, termasuk penyelesaian sengketa hasil pilkada.

B. PERUBAHAN TERBATAS PASAL PILKADA SERENTAK

Berdasarkan Pasal 201 ayat (1) UU No 1/2015, KPU merencanakan jadwal penyelenggaraan pilkada serentak tahap pertama pemungutan suaranya pada Desember 2015. Namun jadwal ini tidak mungkin bisa diwujudkan karena tahapan pertama (pendaftaran bakal calon) harus dimulai pada Februari 2015, padahal pada saat itu perubahan undang-undang belum diselesaikan. Jika pun waktu tahapan sebelum pemungutan suara dikurangi menjadi 6 bulan, KPU juga mengalami banyak kendala dalam perencanaan dan persiapan. Oleh karena itu, pilkada serentak tahap pertama ini mau tidak mau harus diundur.

Waktu yang tepat bagi pilkada serentak tahap pertama,

pemungutan suaranya jatuh pada Juni 2016. Pertama, secara Juni adalah bulan cerah, laut tenang, pegunungan nyaman, tiada hujan tapi kering belum datang. Kedua, Juni memudahkan perencanaan, pencairan, dan pertanggungjawaban anggaran karena letak di tengah siklus anggaran. Ketiga, Juni 2016 memungkinkan penyelenggara memiliki waktu cukup untuk persiapan, mulai dari penyusunan peraturan, sosialisasi tahapan, konsolidasi pengamanan, hingga pencetakan dan pendistribusian surat suara. Keempat, Juni 2016 menghindari kejenuhan pemilih karena jarak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan pilkada serentak sekitar dua tahun, saat mana pemilih sudah bisa mengevaluasi kinerja pemilu sebelumnya sebagai bahan untuk menjatuhkan pilihan. Kelima, jarak dua tahun antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan pilkada serentak membuat partai politik memiliki waktu cukup untuk konsolidasi sehingga dapat mengajukan calon yang berkualitas.

Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pilkada sebelumnya, pelaksanaan tahapan pilkada membutuhkan waktu 8 bulan (6 bulan sebelum pemungutan suara dan 2 bulan setelah pemungutan suara). Jika pemungutan suara digelar pada Juni 2016, maka tahapan pertama, yaitu pendaftaran pemilih, dimulai pada Januari 2016, sedangkan tahapan terakhir, yaitu pelantikan pasangan calon terpilih dilakukan pada Agustus 2016. Pelantikan pada Agustus memungkinkan pasangan calon terpilih bisa terlibat dalam pembahasan perubahan APBD (karena paling akhir perubahan dilakukan September) sehingga mereka bisa

segera mewujudkan janji kampanye.

Pilkada Juni 2016 diperuntukkan bagi daerah yang akhir masa jabatan kepala daerahnya jatuh sepanjang 2015 hingga Agustus 2016. Masa jabatan pasangan calon yang terpilih akan berakhir pada Agustus 2021, di mana mereka akan melanjutkan atau diganti oleh hasil pilkada serentak nasional pada Juni 2021. Berdasarkan data Kemendagri daerah yang mengikuti pilkada serentak tahap pertama ini meliputi 9 provinsi, 237 kabupaten, dan 40 kota. Jumlah total mencakup 286 daerah, yang merupakan 52,2% dari jumlah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pilkada Juni 2017 diperuntukkan bagi daerah yang akhir masa jabatan kepala daerahnya jatuh sepanjang September 2016 hingga Agustus 2017. Masa jabatan pasangan calon terpilih akan berakhir pada Agustus 2021, di mana mereka akan melanjutkan atau diganti oleh hasil pilkada serentak nasional pada Juni 2021. Dengan demikian, masa jabatan mereka tidak genap 5 tahun. Pilkada Juni 2017 ini akan diikuti 5 provinsi, 51 kabupaten, dan 9 kota, atau meliputi 11,9% daerah.

Pilkada Juni 2018 diperuntukkan bagi daerah yang akhir masa jabatan kepala daerahnya jatuh sepanjang September 2017 hingga Desember 2019. Masa jabatan pasangan calon terpilih akan berakhir pada Agustus 2021, di mana mereka akan melanjutkan atau diganti oleh hasil pilkada serentak nasional pada Juni 2021. Dengan demikian masa jabatan mereka tidak genap 5 tahun. Pilkada Juni 2018 ini akan diikuti 20 provinsi, 128 kabupaten, dan 49 kota, yang meliputi 35,9% daerah.

TABEL 4.3: PENATAAN JADWAL PILKADA MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL JUNI 2021

DAERAH	TAHAP I: JUNI 2016 JUNI 2015 – AGUS 2016	TAHAP II: JUNI 2017 SEPT 2016 – AGUS 2017	TAHAP III: JUNI 2018 SEPT 2017 – DES 2019
Provinsi	9	5	20
Kabupaten	237	51	128
Kota	40	9	49
Jumlah	286	65	197

Berdasarkan penataan jadwal pilkada Juni 2016, Juni 2017, dan Juni 2018 dalam rangka menuju pilkada serentak nasional pada Juni 2021, maka ketentuan Pasal 201, 202, dan 203 harus diubah untuk disesuaikan dengan jadwal tersebut. Inilah yang dimaksud dengan perubahan terbatas terhadap ketentuan pilkada serentak sebagai perubahan tahap pertama atas UU No 1/2015. Perubahan ini tidak hanya memberi tidak hanya memberikan jeda kepada KPU untuk merencanakan dan mempersiapkan penyelenggaraan secara lebih baik, tetapi juga memberi waktu kepada pemilih untuk mematangkan pilihannya dan kepada partai politik untuk menuntaskan konsolidasinya. Adapun perubahan-perubahan terhadap Pasal 201, 202, dan 203 UU No 1/2015 bisa dilihat pada Lampiran 2.

C. PERUBAHAN KONPREHENSIF

Perubahan tahap kedua atas UU No 1/2015 merupakan perubahan komprehensif terhadap semua ketentuan yang memang perlu disemprunakan dalam rangka mewujudkan keadilan dan kepastian hukum penyelenggaraan pilkada. Perubahan tahap kedua ini akan berlangsung sepanjang

Masa Sidang III dan IV yang akan berakhir pada awal Juli 2015. Waktu sekitar lima bulan (54 hari kerja atau 72 hari kalender) memang tidak panjang untuk melakukan perubahan undang-undang yang sifatnya menyeluruh. Namun komitmen DPR dan pemerintah yang sudah diikat oleh perubahan tahap pertama, memaksa mereka bekerja keras untuk menuntaskan perubahan UU No 1/2015 demi terselenggaranya pilkada serentak yang berkualitas. Tabel 4.4 menunjukkan jadwal perubahan tahap pertama dan tahap kedua atas UU No 1/2015.

Perubahan tahap kedua atas UU No 1/2015 ini meliputi perubahan redaksional, sistematika, dan substansi. Perubahan redaksional memastikan bahwa naskah undang-undang tidak lagi ada yang salah ketik atau salah eja. Perubahan sistematika memastikan bahwa susunan urutan bab dan bagian cukup logis sehingga mudah dipahami oleh para pemangku kepentingan pilkada: penyelenggara, partai politik, pasangan calon, pemantau, dan masyarakat pada umumnya. Cara muda untuk membuat sistematika yang logis dan mudah dipahami adalah dengan meniru atau membandingkan undang-undang pemilu yang lain.

Sedangkan perubah substansi menyangkut perubahan pengaturan tentang aktor (khususnya penyelenggara dan pasangan calon), sistem pemilihan (khususnya metode pencalonan dan formula pasangan calon terpilih), tahapan pelaksanaan (pendaftaran pemilih, pendaftaran pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pilkada, dan pelantikan), serta penegakan hukum pilkada (khususnya penyelesaian sengketa

penetapan pasangan calon dan penyelesaian sengketa hasil pilkada). Lampiran 1 menampilkan pokok-pokok pikiran perubahan, sedangkan daftar inventarisasi masalah atas UU No 1/2015 secara lengkap tidak bisa ditampilkan di sini tapi bisa didownload melalui www.rumahpemilu.org. Di sini tidak hanya disampaikan catatan-catatan masalah setiap pasal, tetapi juga disajikan pasal perubahannya.

TABEL 4.4: JADWAL PEMBAHASAN PERUBAHAN UU NO 1/2015

TANGGAL, BULAN	KEGIATAN	KETERANGAN
20 Januari 2014	Penetapan Perppu No 1/2014 sebagai undang-undang	Penetapan perppu sbg undang-undang diikuti oleh pengundangan.
21 Januari s/d 30 Januari 2015	Inventarisasi masalah dan usulan perubahan UU No 1/2014	Banyak masalah dan usulan perubahan materi perppu: judul, konsideran, sistematikan, substansi.
2 Februari s/d 6 Februari 2015	Pembahasan dan kesepakatan materi perubahan UU No 1/2014	Perubahan dilakukan dua tahap: perubahan pertama bersifat terbatas thd pengaturan jadwal pilkada serentak; perubahan kedua bersifat komprehensif thd ketentuan yg hrs disempurnakan.
9 Februari s/d 13 Februari 2015	Perumusan perubahan pertama UU No 1/2014	Perubahan thdp pasal-pasal yg mengatur pilkada serentak: mengubah jadwal pilkada serentak 2015&2018 menjadi pilkada serentak 2016&2017.
16 Februari s/d 18 Februari 2015	Pengesahan perubahan pertama UU No 1/2014	Perubahan pertama memberi kepastian hukum kpd partai politik utk mempersiapkan pencalonan dan kpd KPU utk mempersiapkan penyelenggaraan pilkada.
23 Maret s/d 2 April 2015	Inventarisasi masalah dan usulan perubahan kedua UU No 1/2014	Usulan perubahan kedua lebih komprehensif meliputi semua pasal-pasal yang dianggap bermasalah dan perlu diperbaiki.
16 April s/d 12 April 2015	Pembahasan perubahan kedua UU No 1/2014	Perubahan kedua bisa meliputi judul, konsideran, sistematika dan substansi.
18 Mei s/d 29 Mei 2015	Perumusan perubahan kedua UU No 1/2014	Perumusan kembali thdp judul, konsideran, sistematika (susunan bab dan bagian), serta substansi (aktor pilkada, sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum)
1 Juli s/d 3 Juli 2015	Pengesahan perubahan kedua UU No 1/2014	Kepastian hukum untuk penyelenggaraan Pilkada Serentak 2016 dan Pilkada Serentak 2017

BAB 5

PENUTUP

A. KESIMPULAN

- Materi muatan UU No 1/2015 mengandung banyak kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi. Undang-undang ini memiliki sepuluh salah ketik atas angka, kata, dan frasa. Sistematika undang-undang ini tidak lazim (seperti halnya terdapat dalam undang-undang legislatif dan undang-undang pemilu presiden), sekaligus membingungkan. Beberapa isu penting tidak menjadi bab tersendiri, sebaiknya beberapa isu tidak penting justru menjadi bab tersendiri.
- UU No 1/2015 memuat tujuh substansi baru: pencalonan tunggal, pencegahan politik dinasti, uji publik, pembatasan dana kampanye, pemungutan dan penghitungan suara elektronik; penyelesaian sengketa hasil pemilihan ke MA, dan pilkada serentak. Pengaturan tujuh substansi baru tersebut tidak jernih, tidak jelas, dan tidak konsisten sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, dan berpotensi dikoreksi MK. Sementara jika dilihat dari sisi aktor, sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum, masing-masing terdapat masalah, baik karena materinya bisa diperdebatkan maupun pengaturan yang tidak solid. Singkat kata, UU No 1/2015 harus diubah demi menjamin keadilan dan kepastian

hukum penyelenggaraan pilkada. Tapa revisi undang-undang ini tidak bisa diimplementasi.

- Karena UU No 1/2015 mengandung banyak kelemahan dan kurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi, maka revisi atau perubahan terhadap undang-undang ini tidak bisa dilakukan secara terbatas atau tambal sulam. Diperlukan perubahan yang komprehensif agar undang-undang ini bisa menjamin penyelenggaraan pilkada yang berkualitas. Masalahnya, perubahan komprehensif membutuhkan waktu lama, sementara jadwal pilkada sudah di depan mata. Padahal pada saat yang sama DPR tidak memiliki waktu banyak untuk membahas materi perubahan, yang di sana sini pasti membutuhkan perdebatan serius.
- Diperlukan strategi khusus agar: di satu pihak, DPR dan pemerintah bisa melakukan perubahan komprehensif dalam waktu singkat; di pihak lain, penyelenggara memiliki waktu cukup untuk membuat perencanaan dan persiapan, pemilih memiliki waktu cukup untuk mematangkan pilihannya, dan partai politik memiliki waktu cukup untuk konsolidasi dan mengajukan calon terbaik. Strategi khusus itu terdiri atas dua tahap perubahan: tahap pertama, melakukan perubahan terbatas untuk mengatur kembali jadwal pilkada serentak, khususnya dari Desember 2015 ke Juni 2016; dan tahap kedua, melakukan perubahan secara komprehensif atas semua ketentuan yang perlu disempurnakan. Perubahan terbatas bisa dilakukan pada Masa Sidang II DPR yang akan berakhir pada Februari 2015, sedang perubahan

komprehensif dilakukan pada Masa Sidang III dan IV yang akan berakhir pada Juli 2015.

B. REKOMENDASI

Redaksional: pertama, semua salah ketik harus dihilangkan; kedua, penggunaan nomenkelatur harus tepat dan konsisten sehingga dapat menghilangkan pengertian-pengertian yang membingungkan, seperti pencampuran istilah “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan”.

Sistematika: pertama, disusun secara logis demi memudahkan pemahaman atas pengaturan pilkada yang memang kompleks; kedua, memastikan bahwa hal-hal yang penting bisa dihimpun dalam satu bab pengaturan, sedangkan hal-hal yang tidak penting tidak perlu disatukan dalam satu bab pengaturan; kedua, cara termudah adalah meniru dan menyempurnakan sistematika yang terdapat dalam undang-undang pemilu legisaltif dan undang-undang pemilu presiden.

Substansi: pertama, pengaturan tentang penyelenggara dan bakal calon harus diperbaiki; kedua, pengaturan tentang metode pencalonan dan formula pasangan calon terpilih perlu diubah demi menghindari politik transaksional, menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, sekaligus menekan biaya penyelenggaraan; ketiga, pengaturan tentang tahapan pelaksanaan pilkada harus dibikin urut mulai dari pendaftaran pemilih, pendaftaran pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih, dan pelantikan; keempat, pengaturan tentang penyelesaian sengketa penetapan calon

dan penyelesaian sengketa hasil pilkada harus diubah agar penyelenggaraan pilkada tidak berpanjang-panjang dan menciptakan kepastian hukum.

Perubahan UU No 1/2015 dilakukan secara bertahap. Tahap pertama mengubah jadwal pilkada dari Desember 2015 ke Juni 2016, sedangkan tahap kedua mengubah secara komprehensif atas semua ketentuan yang memang perlu disempurnakan. Dengan cara demikian DPR dan pemerintah bisa bekerja efektif dalam waktu sempit untuk membahas dan mengesahkan perubahan. Perubahan tahap pertama dilakukan pada Masa Sidang II DPR yang berakhir pada Februari 2015, sedang perubahan tahap kedua dilakukan pada Masa Sidang III dan IV yang berakhir pada Juli 2015. Dua tahap perubahan itu tidak hanya memudahkan DPR dan pemerintah dalam menyiasati sempitnya waktu, tetapi juga membuat penyelenggara memiliki waktu cukup untuk membuat perencanaan dan persiapan pilkada, membuat pemilih memiliki waktu cukup untuk mematangkan pilihannya, dan membuat partai politik memiliki waktu cukup untuk konsolidasi sehingga berhasil memilih calon terbaik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Perundang-undangan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St Paul, Minn: West Publishing Co, 1990.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam, Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam, Departemen Agama, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: 2011.
- Freckmann, Anke and Thomas Wegerich, *The German Legal System*, London: Sweet & Maxwell, 1999.
- Internasional IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004.
- Kusuma, RMAB, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Eropa," dalam *Comparative Political Studies*, 1979, dan Taagepera, Rein and Matthew S oberg Shugart, *Seat and Votes: The effects and Determinant of Electoral System*, New Haven: Yale University, 1989.

- Liddle William, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.
- Lijphart, Arend, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994.
- Mark Payne (et all), *Democracies in Development: Politics and Reform in America Latin*, Washington DC: Inter-America Bank, The International IDEA, The John Hopkins University Press, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo, 2012.
- Mellaz, August, *Simulasi Penghitungan Kursi atas Hasil Pemilu 2009: Penerapan Metode Kuota dan Divisor*, Jakarta: Kemitraan, 2011 (tidak diterbitkan).
- Noris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Oxford University, *Oxford Dictionary of Current English*, New York: Oxford University Press Inc, 2006.
- Ranadireksa, Hendarmin, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Fokus Media, Bandung, 2009.
- Renold, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Eliis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Frameworks of Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976.
- Soemardi, Dedi, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1997.

- CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1992.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, August Mellazt, dan Ismail Fahmi, *Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 kursi, 3-8 kursi, dan 3-10 kursi*, Jakarta: Perludem, 2011.
- Supriyanto, Didik dan August Mellazt, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Jakarta: Perludem dan Kemitraan, 2011.
- Supriyanto, Didik, Khoirunnisa Agustyati, dan August Mellazt, *Menata Ulang Jadwal Pilkada: Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta: Perludem, 2013.
- Supriyanto, Didik, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta: Kemitraan, 2013.
- Yamin, Mohammad, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid I*, Jakarta: Yayasan Prapandja, 1959.
- Wingjosubroto, Soetandyo, *Masalah Pluralisme dalam Sistem Hukum Nasional*, makalah tanpa lokasi, tanpa tanggal.

LAMPIRAN 1

PETA MASALAH MATERI

UU NO 1/2015

ISU	MASALAH	SOLUSI
REDAKSIONAL:		
Salah ketik	Terdapat 10 item salah ketik: BAB XXVII, Bagian Keempat dan Bagian Ketujuh BAB IV tidak tertulis; pasal 40 tertulis "pasangan calon"	Dibenarkan ketikannya.
SISTEMATIKA:		
Bab dan bagian	Terlalu banyak bab yang mengatur pencalonan	Cukup dibikin BAB PENDAFTARAN CALON
	Uji publik jadi bab tersendiri	Cukup dimasukkan ke dalam BAB PENDAFTARAN CALON
	Tidak terdapat bab penetapan calon terpilih	Dibikin BAB PENETAPAN CALON TERPILIH
JUDUL & KONSIDERAN:		
Judul	Judul "Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota" menganggap pemilihan kepala daerah bukan pemilu. Judul tidak menunjukkan paket pasangan calon	Dibuat judul, "Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota"
Konsideran "Mengingat"	Hanya dicantumkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945	Dicantumkan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar penyelenggaraan pilkada
KETENTAUN UMUM & NOMENKELATUR:		
Ketentuan Umum	Beberapa pengertian mengacau pada judul "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota"	Beberapa pengertian disesuaikan dengan judul "Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota"

MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL 2021

ISU	MASALAH	SOLUSI
Nomenkelatur	Dua kata penting, yakni “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan” tidak dibedakan secara jelas shg menimbulkan kekaburan, misalnya dalam merumuskan tahapan pilkada.	Menurut KBBi (199), kata “penyelenggaraan” meliputi pengaturan, perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan pengawasan; sedang kata “pelaksanaan” sekadar melaksanakan apa yang sudah diatur dan direncanakan.
ASAS, TUJUAN, DAN PENYELENGGARAAN:		
Asas	Terdapat pasal “asas” dan pasal “prinsip” padahal pengertian asas dan prinsip adalah sama.	Penulisan asas pemilu dirangkai dengan “diselenggarakan setiap lima tahun secara serentak.”
Tujuan	Tujuan pilkada (memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) tidak disebutkan.	Tujuan pilkada harus disebutkan secara jelas dalam pasal ini: “Memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota”
Penyelenggaraan	Digunakan kata “pelaksana” dalam BAB II ASAS DAN PRINSIP PELAKSANAAN tidak tepat karena yang dibahas adalah penyelenggaraan pilkada	Mengacu pada KBBi (1999), maka rumusan bab ini ada sbb: pertama, pilkada diselenggarakan setiap lima tahun sekali secara serentak nasional; kedua, penyelenggaraan pilkada terdiri atas a) penyusunan peraturan pelaksanaan pilkada; b) perencanaan dan penganggaran; c) persiapan pelaksanaan; d) pelaksanaan tahapan pilkada; e) pengawasan pelaksanaan tahapan pilkada; dan c) penegakan hukum pelaksanaan tahapan pilkada; sedang ketiga, pelaksanaan tahapan pilkada meliputi a) pendaftaran pemilih, b) pendaftaran calon, c) kampanye, d) pemungutan dan penghitungan suara, dan e) pelantikan. Beberapa kegiatan pencalonan dimasukkan dalam tahapan pendaftaran calon, termasuk uji publik, sedangkan kegiatan pendaftaran pemilih dan penetapan harus dibikinkan tahapan sendiri.

ISU	MASALAH	SOLUSI
SUBSTANSI:		
Aktor Pilkada	Model calon tunggal (tanpa wakil) berpotensi menimbulkan konflik, khususnya di masyarakat terbelas seperti di Sumut, NTT, Maluku, dan Papua	Model pasangan calon (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota). Caranya: pertama, partai politik atau gabungan partai politik dan calon perseorangan menetapkan bakal calon kepala daerah, lalu bakal calon kepala daerah itu mengangkat calon wakil kepala daerah, selanjutnya pasangan calon kepala daerah dan wakil bersama-sama mendaftarkan ke KPU untuk ditetapkan sebagai pasangan calon resmi.
	Syarat calon untuk membatasi politik kekerabatan, langsung saja disebutkan di pasal.	Ketentuan penjelasan dimasukkan dalam pasal.
Sistem Pemilihan	Pembatasan jumlah kursi DPRD agar bisa mengajukan pasangan calon mendorong terjadinya politik transaksional.	Setiap partai politik yang memiliki kursi DPRD bisa mengajukan pasangan calon. Tidak perlu dikhawatirkan jumlah pasangan calon banyak jika formula pasangan calon terpilihnya dihitung berdasarkan suara terbanyak.
	Formula calon terpilih: calon yang meraih suara terbanyak di atas 30% ditetapkan sbg calon terpilih, dan jika tidak ada yang meraih suara tsb dilakukan putaran kedua. Putaran kedua tak hanya membengkakkan anggaran ttp jg memperpanjang ketegangan politik	Formula calon terpilih diganti dg mayoritas sederhana, yaitu siapa yg meraih suara terbanyak ditetapkan sbg pasangan calon terpilih. Cari ini tidak hanya menghemat biaya dan menciptakan kestabilan politik ttp jg memaksa partai utk membuat koalisi besar.
Manajemen	<ul style="list-style-type: none"> • Pendaftaran pemilih tidak masuk dlm tahapan shg tidak diketahui jadwalnya. • Uji publik tidak jelas tujuan dan tergetnya, terlalu lama, dan membebani KPU. • Pembatasan kampanye tidak jelas shg mempersulit KPU untuk mengaturnya. Sanksi thd pelanggaran pembatasan dana kampanye jg tidak jelas shg sanksi yg dirumuskan KPU rawan digugat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendaftaran pemilih mestinya menjadi tahapan pertama dan jelas kapan dimulai, diumumkan, dan ditetapkan. • Uji publik diubah pengenalan calon yg dilakukan partai politik pengusung yg dibiayai negara, tugas KPU hanya memverifikasi. • Ruang lingkup pembatasan dana kampanye diperjelas, demikian juga sanksi terhadap pasangan calon yang melanggarnya.

MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL 2021

ISU	MASALAH	SOLUSI
<p>Penegakan Hukum</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan politik uang (pembelian calon, pembelian suara, dan penyogokan petugas) tidak jelas sehingga menyulitkan penanganan dan pemberian sanksi • Waktu penyelesaian sengketa administrasi pilkada atau sengketa tata usaha negara (bakal calon vs KPU) sangat panjang, dan berbelit-belit. • Waktu penyelesaian sengketa hasil pilkada sangat panjang. • Sengketa hasil pilkada dikembalikan ke MK karena lebih transparan dan terkontrol. • Penyelesaian sengketa hasil pilkada di MA bisa menimbulkan masalah karena MA sendiri keberatan, tidak punya pengalaman, dan sudah memiliki banyak sekali tunggakan perkara. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan politik uang diperjelas ruang lingkungnya. Pembelian suara tidak perlu dibatasi pada masa kampanye saja. Sanksi harus jelas dan tegas agar memberi efek jera. • Waktu penyelesaian sengketa adminstras diperpendek. Penyelesaian sengketa penetapan psangan calon bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota diselesaikan PTTUN dan putusannya final, sedangkan sengketa penetapan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur diselesaikan MA dan putusannya final. • Penyelesaian sengketa hasil pilkada diserahkan ke MK selama belum terbentuk badan khusus penyelesai sengketa hasil pilkada.

LAMPIRAN 2

PERUBAHAN KETENTUAN JADWAL PILKADA SERENTAK

UU NO 1/2015	USULAN PERUBAHAN	CATATAN
Pasal 201:		
(1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2015.	(1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Januari tahun 2015 sampai dengan bulan Agustus 2016 dilaksanakan di hari yang sama pada bulan Juni 2016.	
(2) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2018, dengan masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan tahun 2020.	(2) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan September tahun 2016 sampai dengan bulan Agustus 2017 dilaksanakan di hari yang sama pada bulan Juni 2017.	
	(3) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan September tahun 2017 sampai dengan bulan Desember 2019 dilaksanakan di hari yang sama pada bulan Juni 2018.	

MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL 2021

UU NO 1/2015	USULAN PERUBAHAN	CATATAN
<p>(3) Dalam hal Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat diselenggarakan karena tidak terdapat calon yang mendaftar maka diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota pada tahun 2020.</p>	<p>(4) Dalam hal Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diselenggarakan karena tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar maka diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota pada bulan Juni tahun 2021.</p>	
<p>(4) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2019 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2020.</p>		
<p>(5) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada hari dan bulan yang sama pada tahun 2020.</p>	<p>(5) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada hari yang sama pada bulan Juni tahun 2021.</p>	
<p>(6) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan tahun 2016 dan tahun 2017 diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun 2018.</p>	<p>(6) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan pada bulan Januari tahun 2015 sampai dengan bulan Agustus tahun 2016 diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang definitif pada tahun Agustus 2016.</p>	
<p>(7) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan tahun 2019, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun 2020.</p>	<p>(7) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan pada bulan September tahun 2016 sampai dengan bulan Agustus tahun 2017 diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun Agustus 2017.</p>	

UU NO 1/2015	USULAN PERUBAHAN	CATATAN
	(8) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatan pada bulan September tahun 2017 sampai dengan bulan Desember tahun 2019 diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil, Bupati, dan Walikota yang definitif pada tahun Agustus 2018.	
Pasal 202:		
(1) Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dilantik pada tahun 2018 dengan masa jabatan sampai dengan tahun 2020 maka masa jabatan tersebut tidak dihitung satu periode.	(1) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang dilantik pada bulan Agustus tahun 2017 dengan masa jabatan sampai dengan bulan Agustus tahun 2021 maka masa jabatan tersebut dihitung satu periode.	
(2) Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dilantik pada tahun 2018 dengan masa jabatan sampai dengan tahun 2020 diberikan hak pensiun sebagai mantan Gubernur, Bupati, dan Walikota satu periode.	(2) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang dilantik pada bulan Agustus tahun 2018 dan sesudahnya dengan masa jabatan sampai dengan bulan Agustus tahun 2021 maka masa jabatan tersebut tidak dihitung satu periode.	
(3) Daerah yang Gubernur, Bupati, dan Walikota berakhir masa jabatannya tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018, karena sesuatu hal yang mengakibatkan tidak terselesaikannya tahapan pemilihan pada Desember tahun 2018 maka untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan tahun 2020.	3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya kurang dari lima tahun sebagaimana tersebut pada ayat (1) dan (2) diberikan uang kompensasi sebesar gaji pokok dikalikan jumlah bulan yang tersisa serta mendapat hak pensiun untuk satu periode	
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2018 dan masa jabatannya kurang dari 5 (lima) tahun dikarenakan pelaksanaan Pemilihan serentak maka diberikan kompensasi uang sebesar gaji pokok dikalikan jumlah bulan yang tersisa serta mendapatkan hak pensiun untuk satu periode.		