

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 8
TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN
2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN
WALIKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG**



**KEMENTERIAN DALAM NEGERI
TAHUN 2016**

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengembalikan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) agar sejalan dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang efektif dan efisien, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Akan tetapi, pada implementasinya UU No. 8 Tahun 2015 tidak berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Hal ini ditandai dengan adanya ketentuan dalam Undang-Undang ini dipandang inkonstitusional, multitafsir dan/atau adanya kekosongan hukum.

Beberapa pengaturan yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi antara lain pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal, persyaratan pencalonan kepala daerah yang berasal dari PNS, mantan narapidana, dan terkait dengan konflik kepentingan. Selain Putusan Mahkamah Konstitusi terdapat pula berbagai pengaturan yang multitafsir dan/atau kekosongan hukum antara lain ketidakjelasan konsep petahana, ketiadaan sanksi pidana terhadap pelaku politik uang, dan lainnya.

Berbagai permasalahan diatas menunjukkan gejala berkurangnya daya laku dan daya guna dari UU No. 8 Tahun 2015. Dengan demikian, perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik yang akan menjadi dasar pertanggung jawaban

secara ilmiah atas penyempurnaan pengaturan-pengaturan yang ada dalam UU No. 8 Tahun 2015.

Jakarta, Februari 2016
Direktur Jenderal Otonomi Daerah

Dr. Soni Sumarsono, MDM

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	6
D. Metode	7
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis.....	8
B. Kajian Asas/Prinsip.....	13
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan.....	16
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan diatur Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Beban Keuangan Negara.....	38
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	40
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis.....	54
B. Landasan Sosiologis	55
C. Landasan Yuridis	56
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A. Sasaran.....	57
B. Jangkauan.....	57
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	57

BAB VI	PENUTUP	
	A. Simpulan.....	74
	B. Saran	74
DAFTAR PUSTAKA.....		76
LAMPIRAN.....		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak setingkat Gubernur dan Walikota/Bupati dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara. Kebijakan ini telah disepakati dengan lahirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015).

Pilkada serentak dilakukan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan pilkada serentak secara nasional tahun 2027. Pelaksanaan pilkada serentak secara bertahap tersebut dilakukan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam di antara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang akan menyelenggarakan Pilkada di masa yang akan datang.

Pilkada serentak akan dibagi menjadi tiga gelombang. Gelombang I (pertama) pada 9 Desember 2015 sebanyak 269 daerah. Pilkada serentak gelombang II (kedua) akan berlangsung pada tahun 2017 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada Juli hingga Desember 2016 dan kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2017. Sedangkan Pilkada serentak gelombang III (ketiga) akan dilaksanakan pada tahun 2018 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2018.

Menjelang pelaksanaan Pilkada serentak gelombang I (pertama), beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dianggap perlu mendapat perubahan bahkan diajukan *judicial review* Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan Konstitusi. Dan dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan yang terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak, yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait pembatalan ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta penjelasannya;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terkait pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait kebolehan mantan narapidana dapat menjadi calon Kepala Daerah;
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU/XII/2014 dengan Pokok Perkara Pengujian Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 119 Dan Pasal 123 Ayat (3) yang menyatakan: Pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; serta
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 terkait persyaratan dukungan calon perseorangan.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015 terkait perubahan kata “hari” dalam Pasal 157

ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang semula merupakan hari kalender menjadi hari kerja.

Pilkada serentak gelombang I (pertama) telah bergulir pada Desember 2015 dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan. Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi Pilkada 2016, bahwa penyelenggaraan Pilkada sebagai berikut¹ :

1. Pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) serentak telah dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015 di 264 daerah (8 Provinsi, 222 Kabupaten, 34 Kota) dari yang seharusnya 269 Daerah, kerana dilakukan penundaan Pilkada di 5 daerah, yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Pematang Siantar, dan Kota Manado. (Catatan : Pilkada Kabupaten Fakfak dilaksanakan tanggal 18 Januari 2016; dan Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah akan dilaksanakan tanggal 27 Januari 2016).
2. Terdapat 3 (tiga) daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon dalam Pilkada serentak tahun 2015 (yakni Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar dan Kabupaten .Timor Tengah Utara), sehingga bentuk pemilihannya “Setuju” dan “Tidak Setuju”.
3. Situasi keamanan cukup kondusif selama pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015. Meskipun terdapat gangguan keamanan di beberapa daerah, seperti insiden pembakaran kantor Camat di Kabupaten Manggarai Barat, massa pendukung Pasangan Calon menduduki Kantor KPU dan Kantor Panwaslu di Kabupaten Gowa dan unjuk rasa pada Rapat Pleno KPU hasil Pilkada Provinsi

¹Sumber: Ditjen Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri.

Kalimantan Utara, namun dapat diatasi secara efektif oleh aparat kepolisian setempat.

4. Tingkat partisipasi pemilih secara nasional (di 264 daerah) rata-rata 60% dari target yang ditetapkan KPU sebesar 67% dengan tingkat partisipasi pemilih terendah pada Pilkada Kota Medan
5. Dukungan anggaran Pilkada dari APBD secara umum cukup dan tercukupi, meskipun jumlah alokasi anggaran bervariasi antar-daerah sesuai kemampuan keuangan daerah.
6. Dalam hal teknis pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015, permasalahan yang terjadi antara lain :
 - a) Tingkat akurasi daftar pemilih yang pada daerah tertentu masih terdapat selisih yang cukup besar antara Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), Daftar Pemilih sementara (DPS), daftar Pemilih Tetap (DPT) dan Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPT-Tb);
 - b) Distribusi logistik Pilkada yang pada beberapa daerah di Provinsi Papua terjadi keterlambatan, sehingga terlambat proses pemungutan suara;
 - c) Alat peraga kampanye yang tidak dibersihkan pada masa tenang, sehingga masih terpasang pada hari pemungutan suara;
 - d) Masih ada pemilih yang tidak mendaat Surat Undangan Pemilih (seperti di Kabupaten Manggarai Barat);
 - e) Penyelenggaraan Pilkada di Kecamatan dan Desa/ Kelurahan yang tidak netral;
 - f) Aparatur Sipil Negara yang tidak netral (terdapat 29 laporan dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara);

- g) Adanya politik uang yang melibatkan pasangan calon, tim sukses dan penyelenggara Pilkada di Kecamatan dan desa; dan
- h) Pemungutan Suara Ulang (PSU) di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) karena kesalahan dalam melakukan pengecekan keabsahan pemilih, seperti pemilih bukan warga daerah tersebut, memilih lebih dari satu kali dan pemilih bukan orang yang memegang surat undangan pemilihan.

Untuk itu, perlu dilakukan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, meliputi:

- a. Untuk mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi;
- b. Kajian lebih lanjut terhadap rumusan “Petahana” (istilah petahana ditemukan dalam UU No. 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf dan Pasal 71 akan tetapi, konsepsi petahana ditemukan dalam Surat Edaran KPU 305 Tahun 2015);
- c. Kajian lebih lanjut terhadap Penghitungan Prosentase suara di daerah pemilihan terkait penetapan Batas Atas Syarat Dukungan Parpol/Gabungan Parpol dan persyaratan calon perseorangan dalam rangka menghindari calon tunggal;
- d. Penegasan waktu pelantikan KDH dan Wakil KDH terpilih;
- e. Pemberian sanksi pidana bagi para pelaku politik uang (*money politic*) yang melibatkan Pasangan calon, Tim Sukses dan Penyelenggara Pilkada;
- f. Penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pilkada; dan
- g. Penyelenggaraan pilkada dengan penggunaan *e-voting*.

Memperhatikan hal tersebut diatas, perlu dilakukan penyusunan naskah akademik sebagai bahan penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pilkada serentak dan implementasi Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 dalam mewujudkan demokrasi yang berkeadilan dan berkepastian hukumserta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan konsepsi atas permasalahan yang dihadapi terkait penyelenggaraan Pilkada serentak dan implementasi Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 dalam mewujudkan demokrasi yang berkeadilan dan berkepastian hukum serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.

2. Merumuskan urgensi atau landasan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

D. Metode

Pada dasarnya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 didasarkan pada hasil penelitian/pengkajian hukum dan penelitian lainnya yang menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, dan diskusi (*focus group discussion*).

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian teoretis

1. Konsep Demokrasi.

Demokrasi dikenal dengan berbagai macam penerapan, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, dll. Istilah tersebut semuanya berasal dari kata “demokrasi” yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.²

Konsep demokrasi identik dengan konsep kedaulatan rakyat, dalam hal ini rakyat merupakan sumber dari kekuasaan suatu negara. Sehingga tujuan utama dari demokrasi adalah untuk memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada rakyat. Jika ada pelaksanaan suatu demokrasi yang ternyata merugikan rakyat banyak, tetapi hanya menguntungkan untuk orang-orang tertentu saja, maka hal tersebut sebenarnya merupakan pelaksanaan dari demokrasi yang salah arah.

Kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people for the people*). Sistem pemerintahan “dari rakyat” (*government of the people*) adalah bahwa suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berasal dari rakyat dan para pelaksana pemerintahan dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Dalam hal ini, dengan adanya pemerintahan yang dipilih oleh dari rakyat tersebut

² Miriam budiharjo, 2008, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Jakarta: Gramedia, hlm 105.

terbentuk suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan yang bersangkutan.

Sistem pemerintahan “oleh rakyat” (*government by the people*), yang dimaksudkan adalah bahwa suatu pemerintahan dijalankan atas nama rakyat, bukan atas nama pribadi atau atas nama dorongan pribadi para elit pemegang kekuasaan. Selain itu, pemerintahan “oleh rakyat” juga mempunyai arti bahwa setiap pembuatan dan perubahan UUD dan undang-undang juga dilakukan oleh rakyat baik dilakukan secara langsung misalnya melalui sistem referendum, ataupun melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen yang sebelumnya telah dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Konotasi lain dari suatu pemerintahan “oleh rakyat” adalah bahwa rakyat mempunyai kewenangan untuk mengawasi pemerintah, baik dilakukan secara langsung seperti melalui pendapat dalam ruang publik semisal oleh pers, ataupun diawasi secara tidak langsung yakni diawasi oleh para wakil-wakil rakyat di parlemen.

Sementara itu, yang dimaksud dengan pemerintah “untuk rakyat” (*government for the people*) adalah bahwa setiap kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara kepada kepentingan rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu saja. Sehingga, kesejahteraan rakyat, keadilan, dan ketertiban masyarakat haruslah selalu menjadi tujuan utama dari setiap tindakan atau kebijaksanaan pemerintah.

2. Partisipasi Politik dalam Pilkada.

Partisipasi politik menurut Samuel P.Huntington and Joan M.Nelson adalah “*activity by private citizens designed to*

influence government decision-making.”³ Dengan terjemahan “Kegiatan warganegara yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintahan.” Sedangkan partisipasi politik menurut Herbert McClosky yaitu⁴:

Partisipasi politik adalah “ the term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy, dengan terjemahan: kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum.

Secara umum terdapat dua alasan yang mempengaruhi pemilih dalam menentukan penggunaan hak pilihnya, yaitu kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah (sistem politik).⁵ Kesadaran politik dipahami sebagai kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini terkait pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik yang menyangkut minat dan perhatian seseorang tersebut terhadap lingkungan masyarakat dan politik di mana dia tinggal. Sementara kepercayaan kepada pemerintah dipahami sebagai penilaian seseorang terhadap pemerintah. Apakah pemerintah dinilai dapat dipercaya dan dipengaruhi atau tidak. Kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah bukanlah faktor yang berdiri sendiri. Kedua faktor tersebut tetap akan dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti status sosial dan status ekonomi, afiliasi politik dan pengalaman berorganisasi. Variabel ini disebut variabel pengaruh atau *variabel independen*, sementara kesadaran politik dan kepercayaan

³Samuel P.Huntington and Joan M.Nelson, 1976, *No easy choice: Political participation in developing countries*, England: Harvard University Press, page 3

⁴Miriam budiarjo, *op cit*, hlm 367.

⁵Ramlan Surbakti,1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, hlm 144.

terhadap pemerintah dikategorikan sebagai variabel antara atau *intervening variables*. Sementara partisipasi politik sendiri dikategorikan sebagai variabel terpengaruh atau *variabel dependen*.⁶

Pemilihan umum adalah sebuah instrument demokrasi untuk mengukur proses demokrasi. Pemilihan umum dapat menggambarkan bagaimana legitimasi sukseksi pemimpin pemerintahan diperoleh melalui partisipasi politik warga negara memberikan suara dalam pemilihan umum. Kualitas pemilihan umum dapat dilihat dari tingkat partisipasi politik. Angka partisipasi politik menunjukkan warga negara mengerti masalah-masalah politik yang ada dan ingin berpartisipasi dalam aktifitas pemilihan umum. Angka partisipasi rendah menunjukkan warga negara tidak peduli terhadap masalah-masalah yang dihadapi bangsa. Selain itu Huntington mengatakan tingkat pertumbuhan ekonomi negara mempengaruhi tingkat partisipasi politik. Tingkat pertumbuhan negara yang tinggi akan menciptakan kelas social atas yang tingkat partisipasi politiknya lebih tinggi dari pada kelas sosial lebih rendah.⁷ Lebih banyak warga negara yang terdidik cenderung menciptakan karakter kepercayaan, kepuasan dan kompetensi untuk mendorong partisipasi warga.

3. Pilkada Serentak

Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Pembuat undang-undang, frasa

⁶ Ibid, hlm 144

⁷ Samuel P.Huntington, *op cit*, hlm 67-68.

“dipilih secara demokratis” tersebut diterjemahkan menjadi “dipilih langsung oleh rakyat” ke dalam undang-undang, dengan terlaksananya pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi di Indonesia.

Kadar demokrasi suatu Negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat Negara, baik ditingkat nasional maupun daerah yang dipilih langsung oleh rakyatnya, semakin tinggi kadar demokrasi dari Negara tersebut. Sebuah keniscayaan dengan otonomi daerah dan desentralisasi, kadar partisipasi politik rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik⁸.

Pilkada serentak merupakan pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten atau kota dalam lingkup wilayah tertentu yang dilakukan secara serentak atau dalam waktu bersamaan. Dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam UU tersebut Penormaam mengenai pilkada serentak secara eksplisit disebut dalam dua Pasal yaitu Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan *Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali **secara serentak** di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.* dan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang memuat pentahapan pemungutan suara serentak secara nasional. Pasal-pasal yang menyinggung mengenai pilkada serentak tersebut

⁸<http://kajianpolitik.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html>, diakses pada tanggal 4 februari 2015

menitikberatkan pada esensi waktu penyelenggaraan pemilihan yang dilaksanakan secara serentak/bersamaan.

Konsepsi tahapan pemungutan suara serentak menuju pemungutan suara serentak secara nasional sesungguhnya sudah diatur dalam Perpu No 1 Tahun 2014 namun kemudian tahapan waktu pemungutan tersebut perlu disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengingat akan terjadi pemotongan periode masa jabatan yang sangat lama dan masa jabatan pejabat menjadi terlalu lama. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memformulasikan ulang tahapan menuju Pilkada serentak nasional tersebut dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan yang tidak terlalu lama dan masa jabatan pejabat yang tidak terlalu lama; kesiapan penyelenggara pemilihan; serta dengan memperhatikan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada tahun 2019. Penyelenggaraan pilkada serentak diterapkan karena dipandang lebih efisien dari sisi anggaran penyelenggaraan serta dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik, dan penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik dari pelaksanaan pilkada yang terus-menerus. Pilkada serentak dilaksanakan secara bertahap untuk menuju pilkada serentak secara nasional pada 2027.

B. Kajian Asas/Prinsip

1. Umum, Langsung, Bebas, dan Rahasia

Hak pilih merupakan hak yang harus dilindungi dan dijamin sebagai hak asasi warga negara dalam negara demokratis yang berdasar *rule of law*. Pemilihan harus

dilakukan secara umum, sama dan berkesamaan langsung, bebas dan rahasia.⁹

Asas umum artinya setiap warga negara yang memenuhi syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih. Sama artinya suara semua pemilih harganya sama yaitu sebagai satu suara saja. Langsung artinya pemilihan langsung dilakukan di tempat pemberian suara tanpa perantara atau tanpa diwakilkan kepada orang lain. Bebas artinya setiap pemilih bebas menentukan pilihannya, tidak boleh ada tekanan apapun dalam bentuk apapun. Rahasia artinya bahwa para pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya.

2. Kepastian Hukum.

Dalam konteks kepastian hukum bahwa antara penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketanya di Pengadilan Khusus Pemilu. Adapun dampak yang dapat dilihat secara signifikan Pengadilan Khusus Pemilu adalah memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi.

Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang

⁹ Didik Sukriono, 2013, "*Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*", Malang, Setara Press, hlm 160.

tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.¹⁰

3. Pilkada yang Efektif dan Efisien

Pemaknaan "efisiensi" sedikit berbeda dengan "efektif". Jika dimaknai secara gramatikal, kata "efisiensi" berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "ketepatan cara" atau "kedayagunaan", dan untuk "efektif" diartikan sebagai "dapat membawa hasil" atau "berhasil guna", dari pengertian tersebut secara spesifik belum menggambarkan perbedaan antara efisien dengan efektif. Namun jika kita mengambil pendapat Chester I. Barnard¹¹, menjelaskan arti efektif dan efisien sebagai:

“When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not”.

Berdasarkan Pendapat dari Chester I. Barnard untuk memaknai efisiensi dalam hal kaitan dengan pelaksanaan Pemilu, maka salah satu indikator yang relevan yaitu "manakala tujuan Pemilu itu tercapai dan semua komponen pendukung pelaksanaan Pemilu berjalan efektif tanpa

¹⁰*Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook, International IDE*, terj. CETRO (Center For Electoral reform), 2010, Jakarta, Indonesia Printer, hlm 5.

¹¹Suyadi Prawirosentono, 1999, “*Kebijakan Kinerja Karyawan; Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*”, Yogyakarta: BPFE, hlm. 27.

menimbulkan ekses atau akibat buruk yang lebih besar yang ditanggung oleh masyarakat" maka hal ini dapat dijadikan indikator bahwa pelaksanaan Pemilu tersebut efisien.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi.

1. Pasangan Calon Tunggal

Pada proses pencalonan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara serentak pada tahun 2015 menghasilkan pasangan calon tunggal tanpa pesaing di tiga kabupaten/kota (seperti Kab. Blitar, Kab. Tasikmalaya, dan Kab. Timor Tengah Selatan). Jalan keluar yang dikemukakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 atas pasangan calon tunggal ini adalah memperpanjang masapendaftaran selama tiga hari. Bila tetap tidak ada tambahan pasangan calon, maka Pilkada di daerah tersebut diundur menjadi Februari 2017.

Penyebab munculnya satu pasang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Karena merasa tidak mungkin menang melawan petahana, maka partai politik yang memenuhi syarat mengajukan calon dengan sengaja tidak mengajukan calon.
- 2) Sangat sedikit partai politik di DPRD yang memenuhi persyaratan mengajukan pasangan calon bila tidak bekerjasama dengan partai lain. Partai lain bersedia mendukung pencalonan seseorang bila mendapat 'uang mahar' atau 'sewa perahu' yang menurut para politisi mencapai Rp 800 juta per kursi DPRD, sementara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 secara eksplisit melarang praktek pemberian uang atau menerima uang dalam proses pencalonan.

3) Partai politik tidak memiliki kader yang baik untuk dicalonkan, dan maju menjadi calon tidak dilihat sebagai pembelajaran untuk periode berikutnya.

Berdasarkan kondisi tersebut, telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang memungkinkan calon tunggal untuk tetap mengikuti pentahapan pilkada. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah setelah KPUD melakukan upaya agar terdapat dua pasangan calon Kepala Daerah namun hanya terdapat satu pasangan calon maka terhadap calon tunggal tersebut tetap diikutkan dalam Pilkada dengan desain surat suara secara *plebisit* atau referendum yaitu meminta pemilih untuk menentukan pilihannya “setuju’ atau “tidak setuju”¹².

Kelemahan dari Putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur tata laksana Pilkada dalam hal terdapat pasangan calon tunggal. Dalam hal tertentu, tahapan Pilkada berupa kampanye pasangan calon dan pemungutan suara tidak bermasalah bagi calon tunggal Kepala Daerah, kekosongan hukum akan terjadi apabila ada sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi. Formulasi ketentuan sengketa hasil dari awal sudah didesain hanya untuk dua calon atau lebih Kepala Daerah saja. Pengaturan “*legal standing*” untuk mengajukan gugatan sengketa hasil Ke Mahkamah Konstitusi tidak pernah ditujukan terhadap daerah yang hanya memiliki calon tunggal.

Dalam kondisi terdapat indikasi kecurangan kemudian calon tunggal hendak mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, apakah calon tunggal tersebut dapat mengajukan

¹²<http://www.negarahukum.com/hukum/implikasi-hukum-calon-tunggal-kepala-daerah.html>, diakses pada tanggal 4 Februari 2016

gugatan dengan memakai standar selisih suara terhadap suara dari rakyat pemilih yang tidak setuju? Sebaliknya, dapatkah pula rakyat melakukan gugatan sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi terhadap calon tunggal.

Model pilkada sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi juga dinilai berpotensi menyebabkan meningkatnya anggaran pilkada. Dalam hal pilkada menghasilkan pemilih yang menyatakan tidak setuju dengan pasangan calon tunggal, sehingga Pilkada harus dilaksanakan dua kali atau lebih, akan menyebabkan anggaran pilkada harus lebih besar. Dampak ini tidak sesuai dengan salah satu tujuan diselenggarakannya pilkada serentak, yaitu agar negara bisa melakukan efisiensi.

Pilkada pada dasarnya adalah kontestasi, Pilkada yang hanya menampilkan calon tunggal kepadamasyarakat dipandang dapat mengurangi makna demokrasi, bertentangan dengan prinsip *fairness*, dan mematikan peran partai politik. Oleh karena itu, perlu dipikirkan konsep untuk menghindari adanya calon tunggal.

Pada dasarnya, munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang mempermudah persyaratan calon perseorangan seharusnya dapat meminimalisir adanya calon tunggal, namun demikian pada implementasinya masih muncul calon tunggal dalam pelaksanaan Pilkada 2015. Oleh karena itu, perlu upaya lebih lanjut agar dalam penyelenggaraan Pilkada kedepan tidak muncul kembali dengan calon tunggal. Beberapa solusi yang ditawarkan antara lain:

- a. Merubah ketentuan syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik terhadap calon Kepala Daerah yaitu dengan memberikan batas maksimal dukungan partai politik atau gabungan partai politik.

Rekomendasi untuk memberikan ambang batas syarat dukungan sesungguhnya pernah menjadi bahan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 60/PUU-XIII/2015 yang mendalilkan bahwa argumentasi pemohon terkait pemberian ambang batas maksimal tersebut tidak beralasan menurut hukum. Namun demikian, Putusan terkait substansi tersebut mendapat dissenting opinion dari 4 (empat) hakim MK, oleh karena itu walaupun pengaturan tersebut tidak dapat dikabulkan bukan berarti pengaturan ambang batas inkonstitusional. Oleh karena itu pengaturan ini dapat diterapkan dalam hal pembuat Undang-Undang menghendaki adanya pengaturan tersebut. angka yang logis terkait ambang batas maksimal dukungan partai politik/gabungan partai politik terhadap calon kepala daerah adalah sebesar 60 %, dengan demikian masih akan menyisakan 40 % dukungan untuk calon lainnya.

Selain adanya kebutuhan untuk meminimalkan terjadinya calon tunggal, dengan adanya pembatasan maksimal diharapkan mampu mencegah terjadinya monopoli dukungan oleh pasangan calon tertentu yang dikhawatirkan akan meniadakan kompetisi dan demokrasi. Kekhawatiran lain jika tidak ada pembatasan maksimal adalah akan terjadinya praktik liberalisasi, yaitu borongan dukungan dari seluruh partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon sehingga menutup kesempatan pasangan calon lainnya untuk mendapat dukungan dari partai politik yang memiliki kursi di DPRD bersangkutan.

Dari sisi calon perseorangan, pembatasan maksimal akan melindungi hak untuk dipilih bagi pasangan calon

yang ingin maju melalui jalur perseorangan karena hal tersebut dapat memberikan ruang dan harapan bagi calon perseorangan karena secara matematis masih akan tersisa sejumlah suara yang mungkin diupayakan mendukung calon perseorangan. Pengaturan ini dapat melancarkan proses demokrasi untuk menemukan pemimpin-pemimpin daerah yang berkualitas karena meningkatkan minat dan semangat untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

- b. Memberikan pinalti bagi partai politik yang tidak mengajukan calon Kepala Daerah. Partai politik yang tidak mengajukan calon padahal memiliki kursi di DPRD maka partai politik tersebut tidak diperkenankan ikut serta mengajukan calon pada Pilkada periode berikutnya di daerah yang sama.

Dalam hal pasangan calon tunggal tidak dapat dihindarkan lagi, maka RUU ini perlu memberikan pengaturan lebih detail kondisi seperti apa yang dapat memungkinkan terjadinya pemilihan terhadap pasangan calon tunggal. Pengaturan tersebut dalam rangka memberikan kepastian hukum apabila hanya terdapat calon tunggal dalam penyelenggaraan Pilkada.

Pada tahapan pemungutan suara, adanya calon tunggal menimbulkan polemik terkait apakah masih perlu diadakan pemungutan suara atau cukup secara aklamasi menetapkan calon tersebut sebagai Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati serta Walikota dan Wakil walikota terpilih. Dalam hal tidak dilakukan kontestasi pemungutan suara dan calon tunggal langsung ditetapkan sebagai pemenang Pilkada secara aklamasi, mekanisme ini berpotensi melanggar ketentuan Pasal 28E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk meyakini kepercayaan,

menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Mengingat adanya kemungkinan masyarakat memiliki sikap atau pendapat yang tidak menyetujui calon pasangan tersebut menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah di Daerah tersebut dan pilihan sikap ini harus tetap dilindungi. Dengan demikian, pilihan yang paling memungkinkan adalah pemungutan suara tetap dilaksanakan dengan skema pilihan antara lain : 1) calon tunggal melawan kolom kosong, 2) setuju melawan tidak setuju atau mekanisme lain. Mekanisme pemungutan suara dengan skema calon tunggal , pengaturannya akan diatur dalam peraturan pelaksanaan.

Terkait persyaratan ambang batas penetapan menjadi Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota terpilih, pengaturannya adalah berdasarkan perolehan suara terbanyak. Pemungutan suara dengan skema calon tunggal hanya akan menampilkan dua pilihan yaitu setuju dengan calon yang ditetapkan sebagai peserta Pilkada atau tidak setuju. Dengan demikian, berdasarkan mekanisme perolehan suara memenuhi perolehan suara 50% atau lebih akan memenangi Pilkada.

2. Pengertian tentang Petahana

Istilah “petahana” muncul di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf r dan Pasal 71. Namun demikian Undang-Undang tersebut tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan petahana. Dalam tataran implementasi, KPU memberikan pengertian tentang petahana sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 Angka 19 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 menyatakan “Petahana adalah Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota yang sedang menjabat.”

Kemudian untuk mempertegas PKPU tersebut, KPU mengeluarkan SE KPU Nomor 302/KPU/VI/2015 yang menjelaskan pengertian petahana adalah Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum masa pendaftaran, mengundurkan diri sebelum masa jabatannya habis yang dilakukan sebelum pendaftaran, atau berhalangan tetap sebelum masa jabatannya habis sebelum masa pendaftaran.

Pada dasarnya ketentuan KPU hanya menutupi kekosongan hukum mengenai pengertian petahana. Semestinya, konsepsi petahana harus dituangkan atau dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 agar tidak menimbulkan multitafsir. Sebagai referensi dasar perumusan petahana dapat digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Petahana berasal dari kata dasar Tahana, Konsep Tahana memiliki arti: kedudukan; martabat (kebesaran, kemuliaan, dan sebagainya).

3. Persyaratan Calon Kepala Daerah untuk tidak memiliki konflik kepentingan dengan Petahana

Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus memenuhi salah satu persyaratan yaitu tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Dalam penjelasan Pasal tersebut yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

Apabila dicermati lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan batasan yang cukup ketat untuk petahana yang secara implisit mengatur dua tujuan yaitu dalam rangka mengantisipasi politik dinasti dan mengantisipasi penyalahgunaan kekuasaan.

Pengaturan ini dilatarbelakangi bahwa seringkali petahana menyalahgunakan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan bagi keluarga atau kerabat untuk menjadi Kepala Daerah selanjutnya. Misalnya, petahana memiliki akses kebijakan dan alokasi anggaran, memiliki fasilitas dan tunjangan, serta mempunyai keunggulan program yang sedang berjalan, petahana juga bisa memobilisasi bawahannya sehingga persaingan calon kepala daerah menjadi tidak seimbang. Pengaturan ini bertujuan agar tercipta suatu kompetisi yang adil bagi setiap calon Kepala Daerah serta mencegah timbulnya politik dinasti.

Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, Mahkamah menilai Pasal 7 huruf r tersebut mengandung diskriminasi dan bertentangan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 7 huruf r mengandung pembedaan dengan maksud untuk mencegah kelompok atau orang tertentu untuk menggunakan hak konstitusi, hak untuk dipilih. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam rangka menjamin kesetaraan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Untuk itu, Putusan Mahkamah Konstitusi itu harus ditindak-lanjuti oleh pembuat Undang-Undang dengan mengadopsi indikator demokrasi tersebut dalam seleksi dan penentuan calon.

Kedepannya, dinasti politik harus diselesaikan melalui: *Pertama*, reformasi dari sisi *supply-side* yaitu partai politik harus bertindak adil dalam mencalonkan pejabat publik,

tidak boleh sekedar melihat faktor popularitas dan finansial calon tetapi juga mengedepankan faktor integritas dan kapasitas calon. Pembatasan dana kampanye juga harus ditegaskan agar tercipta persaingan yang adil antara calon yang terbatas dananya dengan calon dari dinasti yang biasanya berkelimpahan dana. *Kedua*, reformasi dari sisi *demand-side* yaitu pemilih harus mendapatkan pendidikan politik agar bisa memilih dengan didasarkan kualitas pilihan yang baik bukan semata-mata popularitas dan uang.¹³

4. Persyaratan Calon Kepala Daerah untuk mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mensyaratkan Pegawai Negeri Sipil wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftar sebagai calon Kepala Daerah. Namun, kewajiban untuk mengundurkan diri pada saat mendaftar dalam pemilihan kepala daerah ini menimbulkan ketidakadilan bagi Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan hak politiknya.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU/XII/2014 yang menyatakan bahwa Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan

¹³ Ni'matul Huda, 2014 “Perkembangan Hukum Tata negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan”, Yogyakarta, FH UII Press, hlm 422.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas tentu diakomodasi dengan Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dilakukan untuk mengubah ketentuan mengenai kewajiban Pegawai Negeri Sipil, yang sebelumnya wajib mengundurkan diri pada saat mendaftar sebagai calon Kepala Daerah menjadi mengundurkan diri pada saat telah ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah. Surat pengunduran diri Pegawai Negeri Sipil tersebut bersifat tidak dapat ditarik kembali.

5. Persyaratan calon kepala daerah tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta penjelasannya menentukan bahwa, warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan salah satunya yaitu “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”. Dalam penjelasan Pasal 7 huruf g, persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (*elected official*) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka

kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

Ketentuan pengecualian dalam penjelasan Pasal 7 huruf g terhadap mantan narapidana untuk dapat menjadi calon Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah untuk mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap norma dalam Undang-Undang yang melarang seorang mantan narapidana untuk mencalonkan diri baik menjadi anggota legislatif maupun menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Diawali dari Putusan MK Nomor 14-17/PUU-V/2007, kemudian Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU VII/2009 tersebut yang merupakan pengujian atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Mempertegas putusan sebelumnya, Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 120/PUU-VII/2009 bertanggal 20 April 2010 menyatakan bahwa persyaratan calon kepala daerah yang telah diberikan tafsir baru oleh Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 4/PUU VII/2009 tanggal 24 Maret 2009, adalah semata-mata persyaratan administratif, sehingga sejak tanggal 24 Maret 2009, rezim hukum Pasal 58 huruf f UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 sebagaimana bunyi dan makna teks aslinya berakhir. Sebagai gantinya maka sejak saat itulah di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia berlaku tafsir baru atas Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008, tentang mantan narapidana yang boleh menjadi calon kepala daerah.

Menurut Putusan Mahkamah Nomor 14-17/PUU V/2007 tanggal 11 Desember 2007, dan dikuatkan pula dengan putusan Nomor 79/PUU-X/2012, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, antara lain, bahwa terhadap syarat untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf g dan Pasal 51 ayat (1) huruf g UU No. 12 Tahun 2008 adalah sama dan sebangun dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU VII/2009.

Adapun inti pendapat Mahkamah dalam putusan-putusannya tersebut bahwa norma Undang-Undang yang materi muatannya seperti yang termuat dalam Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Persyaratan tidak pernah dijatuhi pidana penjara inkonstitusional apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
2. Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
3. Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;

4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Akan tetapi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, penormaan Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 beserta penjelasannya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai secara jujur dan terbuka mengemukakan kepada publik bahan yang bersangkutan mantan terpidana.

Salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya ialah bahwa pembuat Undang-Undang keliru menempatkan pengecualian syarat tersebut dalam penjelasan, karena yang terjadi antara norma Pasal 7 huruf g dan penjelasannya saling bertentangan, yang kemudian diputuskan bahwa pengecualian syarat terhadap mantan narapidana yang akumulatif 4 (empat) syarat sebagaimana tersebut, bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga pengecualiannya cukup dengan secara jujur dan terbuka mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

6. Persyaratan Dukungan Calon Perseorangan dalam Pilkada

Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mensyaratkan calon perseorangan untuk dapat mendaftarkan diri sebagai calon peserta Pilkada jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan pada provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen) dan seterusnya.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pasal 41 ayat (1) dan

ayat (2) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai perhitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai calon Kepala Daerah didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih seperti dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada Pemilihan Umum sebelumnya. Mahkamah berpendapat kedua pasal tersebut mengabaikan keadilan karena pengaturan untuk calon perseorangan ini berbeda dibanding calon Kepala Daerah yang diusulkan oleh partai politik.

Simulasi penghitungan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi ini misalkan suatu daerah memiliki jumlah penduduk 10 juta sedangkan berdasarkan DPT Pilkada suatu Daerah, pemilik hak suara kurang lebih berjumlah 7 juta jiwa, maka calon perseorangan minimal harus mengumpulkan KTP sebanyak 7,5 persen dari 7 juta DPT yaitu 525 ribu fotokopi KTP. Adapun dengan aturan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi, maka calon perseorangan harus mengumpulkan dukungan KTP 7,5 persen dari 10 juta penduduk atau 750 ribu fotokopi KTP.

Dengan demikian, basis perhitungan persentase dukungan bagi warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah baik melalui jalur perseorangan atau jalur partai politik harus menggunakan jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih dalam DPT di masing-masing daerah yang bersangkutan pada Pemilu sebelumnya.

Adanya perubahan syarat dukungan bagi calon perseorangan dalam pilkada ini, kedepannya akan mempermudah calon perseorangan untuk maju dalam Pilkada dan akan berdampak pula untuk meminimalkan terjadinya calon tunggal. Hal ini tentu akan diakomodasi

dalam penyempurnaan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

7. Pelantikan Kepala Daerah Terpilih Secara Serentak.

Ketentuan mengenai pelantikan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur dalam Pasal 163 dan Pasal 164 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Pasal 163:

- (1) Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden di ibu kota negara.
- (2) Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden.
- (3) Dalam hal Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri.

Pasal 164:

- (1) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur di ibu kota Provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Gubernur berhalangan, pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan oleh Wakil Gubernur.
- (3) Dalam hal Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tidak dapat melaksanakan sebagaimana dimaksud pada ketentuan ayat (1) dan ayat (2), Menteri mengambil alih kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Konstruksi Pasal 163 dan Pasal 164 tersebut dapat dimaknai bahwa pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat dilakukan secara serentak ataupun tidak serentak.

Dalam hal pelantikan dimaknai serentak maka ketentuannya adalah seluruh Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dilantik serentak oleh Presiden di ibukota negara sedangkan seluruh Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota terpilih dilantik serentak oleh Gubernur di ibu kota provinsi yang bersangkutan. Dengan syarat bahwa pelantikan secara serentak Gubernur dan Wakil

Gubernur dilakukan terlebih dahulu sebelum Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik secara serentak.

Adapun konsepsi atau pandangan terhadap pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan secara serentak oleh Presiden di Ibu Kota Negara, tentu akan mempertimbangkan kebutuhan, peraturan perundang undangan yang berlaku dan konsepsi pemerintahan.

Pada dasarnya, konsepsi atau pandangan terhadap pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat dilakukan secara serentak oleh Presiden di Ibu Kota Negara mempunyai kelemahan, yaitu:

1. Pasal 164 menyatakan pelantikan Bupati/Walikota dilakukan di Ibu Kota Provinsi. Pelantikan dilakukan oleh Gubernur atau Wakil Gubernur atau Menteri dalam hal Gubernur dan/atau Wakil Gubernur berhalangan .
2. Tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya berjenjang dari pusat ke daerah. Konsep Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi menghendaki adanya pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah otonom, termasuk dalam hal pelantikan Bupati/Walikota. Hal tersebut juga mencerminkan pengawasan yang berjenjang dari Provinsi ke Kabupaten/Kota. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 91 ayat (4) huruf d menyebutkan bahwa “Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang melantik bupati/wali kota.

Akan tetapi, konsepsi atau pandangan terhadap pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan secara serentak oleh Presiden di Ibu Kota Negara, hanya dapat diterima dalam rangka kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan mengingat UUD NRI tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Lebih lanjut dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijabarkan bahwa dalam kedudukannya tersebut Presiden menjadi penanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan Pemerintahan. Dan terhadap konsepsi ini masih perlu mempertimbangkan aspek-aspek terkait sehingga penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik dan demokratis.

Pelantikan serentak dapat dilaksanakan secara efektif apabila telah ditetapkan waktu pelaksanaan pelantikan baik waktu pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Akan tetapi jika melihat pengaturan tentang batas waktu dari setiap tahapan Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang tidak tegas, maka akan sangat sulit menentukan batas waktu pelantikan.

8. Pendanaan pilkada

Di dalam Pasal 166 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 200 secara khusus pengaturan pendanaan

Pilkada serentak tahun 2015 tetap dibebankan pada APBD dalam 2 tahun anggaran (APBD 2015 dan APBD 2016).

Pengelolaan dana kegiatan Pilkada yang bersumber dari APBD, diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2015. Dalam Permendagri ini diatur mengenai penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban.

Penyelenggaraan Pilkada serentak pada bulan Desember 2015 ternyata masih menemui kendala mengenai penganggaran. Terdapat tiga masalah utama dalam penganggaran Pilkada serentak 2015 yang hingga kini masih menjadi polemik, yaitu:

- a. Alokasi anggaran yang tersedia dalam APBD 2015, belum mengakomodir pelaksanaan kegiatan tahapan Pilkada sampai selesai tahun 2016. Misalkan, pemungutan suara dilaksanakan Desember 2015 tetapi seluruh tahapan pilkada selesai ditahun 2016, maka seharusnya anggaran yang disiapkan untuk 2 tahun anggaran, yaitu di APBD 2015 dan di APBD tahun 2016.
- b. Alokasi anggaran kegiatan yang tersedia belum mencukupi kebutuhan.
- c. Masih ada daerah yang belum menetapkan belanja hibah untuk kegiatan pilkada dalam Perda APBD 2015 yang telah ditetapkan.

Kedepannya pendanaan pilkada tetap dilakukan melalui APBN dan dapat didukung oleh anggaran APBD. Tujuannya untuk meminimalisir distorsi dalam pendanaan pilkada. Akan tetapi dalam konteks Pilkada serentak di 2017, prosedur ini

belum dapat dijalankan karena anggaran untuk tahapan persiapan yang akan dilaksanakan pada 2016 belum dianggarkan pada APBN 2016. Adapun untuk 2018 harus sudah disiapkan dari saat ini untuk menghindari tersendatnya penganggaran seperti halnya tahun 2015. Pembahasan sejak dini dibutuhkan bagi daerah dengan pembiayaan besar.

9. *Electronic Voting*

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi, Pilkada boleh menggunakan *e-voting* asalkan memenuhi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta kesiapan lima komponen secara kumulatif, yakni kesiapan teknologi, penyelenggara, pembiayaan, legalitas, dan masyarakat. Oleh sebab itu penyelenggaraan *e-voting* menjadi penting dalam rangka penghematan biaya dan meminimalisir kemungkinan kecurangan.

Penerapan *E-Voting* di Indonesia mensyaratkan telah tersedia dan terkoneksi seluruh data kependudukan dalam satu basis data. Di Indonesia, sistem basis data NIK yang tidak terkoneksi dengan berbagai sistem pelayanan publik membuat masing-masing instansi baik pemerintahan maupun swasta harus membangun sistem informasi masing-masing untuk menyimpan data identitas setiap masyarakat yang mengakses pelayanan mereka. Artinya setiap instansi harus mengeluarkan nomor identitas yang berbeda-beda untuk satu orang. Hal ini rentan menimbulkan tumpang tindih data serta inefisiensi penggunaan sumber daya yang dapat berakibat pada penyalahgunaan data seperti pemalsuan dan penggandaan identitas.

Mengantisipasi hal tersebut, pemerintah mengembangkan suatu sistem *Single Identity Number* (SIN)

dimana seorang warga negara hanya akan mendapatkan satu identitas yang berlaku seumur hidup dan diwujudkan melalui proyek e-KTP. Dengan basic *Single Identity Number* (SIN), barulah mekanisme *e-voting* dalam Pilkada dapat dilaksanakan walaupun belum tentu dapat dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia.

10. Sanksi Pidana Pilkada

Persoalan Pilkada masih terhambat politik transaksional negatif seperti politik uang yang marak. Revisi Undang-Undang ini harus mampu menutup ruang-ruang seperti politik uang dalam proses pencalonannya atau kandidasi hingga dalam kontestasinya. Terkait politik uang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak tegas dalam pengaturannya, Undang-Undang ini hanya melingkupi subyek hukum, kandidat dan tim kampanye (lokalisir pelakukanya). Padahal dalam prakteknya, politik uang tidak marak terjadi pada kelompok tim resmi (tim yang terdaftar di KPU) melainkan oleh “tim bayangan”.

Penanganan tindak pidana Pilkada tidak berjalan efektif dan tidak berjalan tuntas. Karena terkendala beberapa hal sebagai berikut :

- a. Penyidikan kasus tindak pidana dalam Pilkada dilakukan oleh Kepolisian setelah menerima laporan dari Bawaslu/Panwaslu. Sementara, Bawaslu kesulitan untuk memenuhi terkumpulnya minimal 2 (dua) alat bukti sebagai unsur utama untuk melihat ada tidaknya tindak pidana suatu pelanggaran pilkada sebagaimana yang dipersyaratkan oleh KUHAP. Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk memaksa seseorang untuk dimintai keterangannya, kewenangannya hanya terbatas

dalam bentuk permintaan klarifikasi kepada pihak terkait.

- b. Perbedaan persepsi antara pengawas pemilu, para penyidik dan jaksa terhadap alat bukti. Ketidakserasian tersebut menimbulkan perbedaan penanganan terhadap laporan pelanggaran pemilu, apakah pelanggaran bersifat administrasi, pelanggaran kode etik atau tindak pidana.
- c. Pengaturan dan batasan lebih lanjut mengenai jenis pelanggaran administrasi, tindak pidana Pilkada dan pelanggaran kode etik serta subjek yang terkena pidana Pilkada yang meliputi pemilih, peserta Pilkada, penyelenggara pilkada, tim kampanye dan partai politik.

Dalam revisi ini perlu ada pemidanaan terhadap pelaku politik uang, pidana diberikan kepada siapapun baik pelaku dan penerima. Hal ini penting dalam memberikan efek jera dan dampak pada publik pemilih ataupun yang dipilih bahwa politik uang adalah pidana dalam pilkada.

Selain pengaturan hukum, persoalan yang lebih penting adalah terletak pada tataran moral karena sebagus apapun instrumen hukum menutup celah terjadinya kolusi dan politik uang dalam pilkada, semua itu tidak akan ada artinya jika secara moral dijalankan oleh orang-orang yang tidak bersih.¹⁴

Kunci untuk membangun demokrasi yang berintegritas adalah pelaksanaan pemilihan yang berintegritas bukan sekedar pemilihan yang bersifat formalistik dan prosedur formal. Untuk mengembangkan pemilihan yang berintegritas diperlukan kesadaran bersama dengan didukung oleh sistem

¹⁴ Gede Pantja Astawa, 2008, *"Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia"*, Penerbit P.T Alumni, Bandung, hlm 223.

aturan dan infra-struktur pendukung yang dapat memaksa penerapan praktik pemilihan yang berintegritas.¹⁵

11. Jangka Waktu Penyelesaian Perkara Perselisihan Sengketa Hasil Pemilihan

Pasal 157 ayat (8) UU No. 8 Tahun 2015 menentukan bahwa tenggang waktu penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan secara serentak ditangani oleh Mahkamah Konstitusi selama 45 (empat puluh lima) hari, kemudian mengacu pada ketentuan umum Pasal 1 angka 28 hari sebagaimana dimaksud merupakan hari kalender. Ketentuan tersebut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015 dianggap bertentangan dengan konstitusi, dikarenakan mahkamah sebagai lembaga yang diberikan amanah oleh Undang-Undang untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota perlu untuk mempertimbangkan antara jumlah hakim serta perangkat peradilan dengan banyaknya perkara yang memerlukan kecermatan dan ketelitian agar penanganannya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan asas peradilan, yaitu sederhana, cepat dan biaya ringan juga agar tidak terlanggarnya hak konstitusional warga negara, waktu 45 (empat puluh) hari kalender tidaklah cukup untuk menangani perselisihan hasil pemilihan tersebut, oleh karena itu 45 (empat puluh) hari dalam pasal 157 ayat (8) harus dimaknai 45 (empat puluh) hari kerja, karena perbedaan penghitungannya akan memberikan jangka waktu yang lebih lama dibandingkan hari kalender.

¹⁵ Zudan Arif Fakrulloh, 2014, "Hukum Indonesia: Dalam Berbagai Perspektif", Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 161.

12. Partisipasi Masyarakat

Pada pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara serentak pada tahun 2015, tingkat partisipasi pemilih secara nasional (di 264 daerah) rata-rata 60% dari target yang ditetapkan KPU sebesar 67% dengan tingkat partisipasi pemilih terendah pada Pilkada Kota Medan, berkaca pada pelaksanaan pemilihan tersebut dapat dikatakan bahwa kualitas pemilihan tergolong rendah yang berdampak pada legitimasi sukseksi kepala daerah terpilih. Angka partisipasi rendah menunjukkan warga negara tidak peduli terhadap masalah-masalah yang dihadapi bangsa. Dalam revisi Undang-Undang ini diharapkan terbangunnya partisipasi masyarakat, khususnya dalam menggunakan hak pilihnya sehingga kualitas pemilihan menjadi lebih baik yang otomatis menjadikan proses demokrasi menjadi lebih baik juga serta legitimasi kepala daerah terpilih oleh masyarakat menjadi lebih kuat.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap beban keuangan Negara

Semenjak Pilkada langsung pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, penyelenggaraan Pilkada telah banyak menguras waktu, tenaga, serta memboroskan anggaran yang sangat besar. Menurut Yuna Farhan, Sekretaris Jenderal Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra), secara sederhana biaya Pilkada untuk Kabupaten/Kota sejumlah Rp 25 miliar sedangkan untuk Pilkada Provinsi sejumlah Rp 100 miliar. Jadi untuk keseluruhan Pilkada di Indonesia diperlukan Rp 17 triliun. Kalau dilaksanakan secara

serentak diperlukan Rp 10 triliun. Dengan demikian lebih hemat dan efisien.¹⁶

Beberapa dampak yang dapat diperoleh dari Pilkada serentak bagi Indonesia secara menyeluruh, yaitu:

Pertama, pilkada serentak mampu menghemat anggaran daerah hingga lebih dari 50 persen. Pengalaman Pilkada serentak yang pernah digelar di Provinsi Sumatera Barat pada 2010 telah membuktikan hal itu. Penghematan biaya tersebut karena adanya pemangkasan pada pos-pos anggaran penyelenggara, seperti honorarium bagi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS), pos anggaran pengamanan, dan biaya pengiriman logistik Pilkada. Selain terjadi penghematan anggaran bagi KPU provinsi, Pilkada serentak juga memangkas beberapa pengeluaran KPU kabupaten. Ada bagian-bagian tertentu yang bisa dibagi pembiayaannya antara kabupaten dan provinsi.

Kedua, mengurangi kejenuhan masyarakat sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pilkada. Sebelum Pilkada serentak, keterlibatan langsung rakyat Indonesia untuk memilih pemimpinnya menjadi begitu banyak, mulai dari pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Wali kota, Bupati. Jumlah frekuensi rakyat ke tempat pemungutan suara (TPS) bisa mencapai empat kali dalam 5 tahun. Hal ini belum termasuk pemilihan kepala desa. Hal tersebut menunjukkan betapa tidak efisiennya sistem pemilu yang ada. Dengan begitu banyaknya agenda politik, pelayanan masyarakat tidak efektif, perekonomian cenderung jalan di tempat, dan berbagai aktivitas pelayanan masyarakat cenderung terganggu.

¹⁶<http://seknasfitra.org/pilkada-serentak-untuk-efisiensi-anggaran/> diakses pada tanggal 4 Februari 2016

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang perlu dilakukan analisis terhadap peraturan yang akan disusun dengan peraturan perundang-undangan yang terkait untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

1. Pendanaan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Dalam pelaksanaan pemilihan umum baik pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat, pemilihan presiden dan wakil presiden maupun pemilihan kepala daerah provinsi bahkan kabupaten kota dibutuhkan dukungan fasilitas dan anggaran yang memadai untuk melancarkan penyelenggaraan pemilihan itu sendiri. Terkait dengan pemilihan kepala daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 116 ayat (4) bahwa “Pendanaan penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota wajib dianggarkan dalam APBD” kemudian lebih lanjut dalam Pasal 117 disebutkan bahwa “anggaran penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN, serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu”.

Dengan demikian maka dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah pendanaannya wajib dianggarkan oleh masing-masing daerah dalam APBD dan

wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat membantu pendanaan untuk kelancaran penyelenggaraan pemilihan gubernur dan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana jika diperlukan oleh daerah demi kelancaran penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah. Namun apabila pengaturan dalam undang-undang tentang penyelenggaraan pemilihan umum berbeda dengan pengaturan dalam undang-undang penyelenggara pemilihan umum, maka norma yang akan diberlakukan adalah undang-undang penyelenggaraan pemilihan umum.

Pertimbangan atas kondisi daerah yang berbeda-beda dengan kemampuan yang tidak sama dapat menjadi pertimbangan agar pendanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan memperhatikan politik anggaran secara nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016 dikenal Transfer ke Daerah sebagai bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang peruntukannya sudah dijelaskan dalam Undang-Undang tentang APBN itu sendiri. Untuk Anggaran Tahun 2016 sendiri belum mengatur mengenai masalah pendanaan terkait dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah sendiri merupakan tugas desentralisasi dari daerah. Dalam pelaksanaan tugas desentralisasi daerah juga

mendapatkan bantuan pendanaan dari APBN melalui Dana Perimbangan.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan bahwa sumber keuangan Partai Politik juga bisa berasal dari bantuan APBN. Meskipun dibatasi hanya diberikan secara proporsional kepada partai yang memperoleh kursi di DPR maupun DPRD dengan prioritas terhadap pelaksanaan pendidikan politik bagi anggota partai itu sendiri dan masyarakat. Ini artinya APBN juga dapat digunakan untuk pendanaan kegiatan tertentu partai politik meskipun tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang APBN.

Kemudian dalam Pasal 39 ayat (7) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa “Penyelenggaraan debat Pasangan Calon dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”. Ini berarti dalam pelaksanaan kegiatan pemilihan umum yang terkait dengan aktivitas dalam proses pemilihan presiden dan wakil presiden APBN hanya mendanai urusan debat calon presiden dan wakil presiden.

2. Ambang Batas Dukungan Partai Politik

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengatur mengenai “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden

dan Wakil Presiden”. Hal ini mengatur mengenai Partai Politik peserta pemilu yang dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud. hal ini dimaksudkan bukan semata-mata membatasi jumlah pasangan calon yang akan diusulkan melainkan juga menyederhanakan sistem pemilihan umum sekaligus memudahkan masyarakat dalam menentukan pilihan. Namun efek lain yang mungkin timbul adalah terbatasnya pasangan calon yang akan diusulkan berdasarkan syarat tersebut mempersempit pilihan masyarakat terhadap calon lain yang tidak diusulkan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mengatur mengenai ambang batas perolehan suara oleh partai politik dalam pelaksanaan pemilihan umum. Pasal 208 menyebutkan bahwa “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”. Artinya untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi keanggotaan legislatif baik pada tingkat pusat maupun daerah harus memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara paling sedikit 3,5 persen dari jumlah suara yang sah secara nasional. Apabila ada partai politik peserta pemilihan umum yang tidak mencapai ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208, tidak disertakan pada perhitungan perolehan kursi di setiap daerah pemilihan. Selain sebagai syarat untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi, ambang batas tersebut juga digunakan sebagai dasar penetapan

partai politik sebagai peserta pemilihan umum pada pemilihan umum berikutnya.

Ketentuan mengenai *threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan secara langsung kemudian melahirkan pandangan bahwa ada pelanggaran terhadap hak konstitusional dari warga negara yang berhak menyalurkan aspirasinya melalui pemilihan umum, karena suara yang telah diberikan dianggap hilang terutama dalam pemilihan umum legislatif. Namun di sisi lain, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 berpandangan bahwa kebijakan *electoral threshold* tidak diskriminatif karena berlaku untuk semua Parpol, merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang (*legal policy*) yang diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang sifatnya sangat terbuka, yaitu: "ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang" sehingga, menurut Mahkamah Konstitusi, baik kebijakan ET maupun PT sama konstitusionalitasnya. Kemudian mengenai besaran angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat dan rasionalitas.

3. Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Ini berarti Pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati masuk kedalam Rezim Pemerintahan Daerah dan bukan pemilihan umum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22E ayat (2) bahwa "pemilihan umum

diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1 angka 3 bahwa salah satu permohonan yang dapat diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi adalah mengenai perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lebih lanjut dalam Pasal 10 menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final terhadap salah satunya adalah perselisihan terhadap hasil pemilihan umum. Kemudian dalam Pasal 74 dijelaskan lebih lanjut mengenai siapa yang menjadi pemohon dalam hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 10. Pemohon adalah : (1) perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum; (2) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) partai politik peserta pemilihan umum. Didalamnya sama sekali tidak memuat ketentuan terkait dengan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka untuk menyelesaikan persoalan yang timbul nantinya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah perlu dibentuk peradilan yang khusus untuk menangani sengketa pemilihan atau memberdayakan lembaga peradilan yang sudah ada.

4. Status Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Aparatur Sipil Negara yang mengajukan diri sebagai Calon Gubernur, Bupati dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, membuka peluang bagi aparatur sipil negara

(ASN) untuk menjadi pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 121. ASN sendiri didefinisikan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN dengan profesi PNS yang diangkat sebagai pejabat negara akan diberhentikan sementara dari jabatannya sesuai dengan ketentuan Pasal 88 ayat (1) huruf a.

Pejabat negara berdasarkan Pasal 122 adalah sebagai berikut:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan

n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Namun ketentuan pemberhentian sementara itu hanya berlaku terhadap Pegawai ASN yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, ketua dan wakil ketua KPK, Menteri dan jabatan setingkat menteri, Kepala Perwakilan RI di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh berdasarkan Pasal 123 ayat (1). Sementara bagi Pegawai dari ASN yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang memberikan syarat bagi pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik sebagai Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden untuk mengundurkan diri dari jabatannya. Pengunduran diri tersebut dilakukan pada saat pendaftaran dilakukan oleh partai yang mencalonkan dirinya menjadi calon presiden dan wakil presiden melalui surat pernyataan pengunduran diri yang tidak bisa ditarik kembali.

Demikian juga ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur terkait calon anggota DPD. Pasal 12 huruf k menyebutkan bahwa salah satu syarat untuk dapat mengajukan diri sebagai calon peserta Pemilu DPD adalah “mengundurkan diri sebagai

kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali” namun tidak ditegaskan sejak kapan seseorang yang mengajukan diri sebagai calon anggota DPD harus mengajukan pengunduran dirinya dari jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf k.

Pengaturan seperti ini memiliki implikasi terhadap pemenuhan hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ketentuan yang memberikan keharusan pengunduran diri dilakukan sejak seseorang didaftarkan atau mendaftarkan diri sebagai calon Kepala Daerah tidak memenuhi rasa keadilan. Dengan pertimbangan saat mendaftar atau didaftarkan seseorang belum tentu akan ditetapkan sebagai calon yang akan ikut dalam kompetisi pemilihan yang diselenggarakan. Sehingga resiko yang harus dihadapi oleh orang yang mendaftar sebagai peserta pemilihan tidaklah sebanding dengan hasil yang mungkin akan diperoleh.

5. Pelantikan Serentak Gubernur, Bupati, Walikota dan Wakil Gubernur, Wakil Bupati serta Wakil Walikota

Setiap pejabat negara maupun pejabat pemerintahan harus dilantik terlebih dahulu sebelum menduduki jabatannya. Kegiatan pelantikan ini adalah salah satu bentuk acara kenegaraan atau acara resmi. Dalam ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang

Keprotokolan disebutkan bahwa Acara Kenegaraan adalah acara yang diatur dan dilaksanakan oleh panitia negara secara terpusat, dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta Pejabat Negara dan undangan lain, sedangkan acara resmi adalah acara yang diatur dan dilaksanakan oleh pemerintah atau lembaga negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi tertentu dan dihadiri oleh Pejabat Negara dan/atau Pejabat Pemerintahan serta undangan lain. Lebih lanjut dalam Pasal 5 disebutkan bahwa penyelenggaraan acara kenegaraan dan acara resmi tersebut dilaksanakan sesuai dengan aturan Tata Tempat, Tata Upacara, dan Tata Penghormatan bisa berupa upacara bendera maupun bukan upacara bendera.

Pasal 6 ayat (1) kewenangan penyelenggaraan diberikan kepada Kementerian Sekretaris Negara dengan ketentuan “Acara Kenegaraan diselenggarakan oleh negara dan dilaksanakan oleh panitia negara yang diketuai oleh menteri yang membidangi urusan kesekretariatan negara”. Sedangkan ayat (2) menyebutkan bahwa “Dalam hal Acara Kenegaraan diselenggarakan di lingkungan lembaga negara lain, pelaksanaannya dilakukan oleh kesekretariatan lembaga negara dimaksud berkoordinasi dengan panitia negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Keprotokolan, Penyelenggara Acara Kenegaraan dilaksanakan oleh Panitia Negara yang diketuai oleh menteri yang membidangi urusan kesekretariatan negara, sedangkan penyelenggara Keprotokolan Acara Resmi dilakukan oleh :

- a. lembaga negara yang kewenangannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. lembaga negara yang dibentuk dengan atau dalam Undang-Undang;
- c. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian;
- d. instansi pemerintah pusat dan daerah; dan
- e. organisasi lain.

Maka jika pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota secara serentak dipandang sebagai bagian dari Acara Kenegaraan maka pelaksanaannya harus dilakukan oleh Panitia Negara yang diketuai oleh menteri yang membidangi urusan kesekretariatan negara.

Terkait dengan urusan pendanaan keprotokolan diatur dalam ketentuan Pasal 36 bahwa “pendanaan keprotokolan dalam Acara Kenegaraan dan Acara Resmi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 91 ayat (4) huruf d menyebutkan bahwa “Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang melantik bupati/wali kota. Hal ini memberikan ketegasan bahwa pelantikan terhadap Bupati dan Walikota dilakukan oleh Gubernur. Namun untuk pendanaannya sepenuhnya dibebankan kepada APBN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (5) “Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN”

6. Kebolehan Mantan Narapidana Menjadi Calon Gubernur, Bupati, Walikota dan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota.

Dalam proses dan kegiatan memilih pejabat publik dalam pemerintahan, dilakukan dengan cara pemilihan yang melibatkan seluruh rakyat untuk menentukan siapa yang berhak menjadi pejabat publik dalam pemerintahan. Pemilihan ini biasanya disebut pemilihan umum atau pemilu maupun Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada. Untuk dapat menjadi calon peserta dalam kompetisi pemilihan tersebut maka setiap pasangan calon harus mendaftarkan diri ke KPU dengan syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan dengan undang-undang. Dan salah satu syarat yang wajib dipenuhi adalah tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.

Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 12 huruf g disebutkan bahwa Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Selain itu ketentuan serupa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden khususnya Pasal 5 huruf n mensyaratkan bahwa "Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah tidak pernah dijatuhi pidana

penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”

Sebagai negara hukum, Indonesia mengakui dan melindungi hak asasi setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya. Salah satu hak manusia yang harus diakui dan dilindungi adalah hak kesamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya”. Hal ini ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 28D ayat (3) yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan serta Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan dengan tegas bahwa setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Berarti pasal-pasal tersebut menjelaskan setiap warga negara Indonesia mempunyai hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum, pemerintahan dan hak politik. Yakni hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih (memilih dan dipilih) dalam pemilihan umum. Jadi setiap warga negara Indonesia berhak untuk memilih dan di pilih tanpa ada pengecualian.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelenggaraan Pemerintahan harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi. Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu : tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Sebagai konsekuensi, pemilihan kepala daerah tentu didasarkan pada prinsip demokrasi. Kewajiban menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara demokratis harus mampu memberi akses yang luas bagi segala kekuatan dalam masyarakat selaku pemegang kedaulatan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menjaga kesuaiannya dengan Pancasila maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dan proses pemilihan yang demokratis tentu memenuhi unsur

keterwakilan, tingkat responsivitas dan akuntabilitas, diharapkan mampu menghasilkan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang legitimate serta mendapat dukungan penuh baik dari masyarakat maupun DPRD Kabupaten/Kota dalam setiap kebijakan yang dibuatnya. Hal ini tentu lebih jauh akan membawa dampak baik bagi pencapaian tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat.

B. Landasan Sosiologis

Pilkada serentak gelombang I (pertama) telah bergulir pada Desember 2015 dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan, antara lain :

- a. Penyelesaian sengketa pilkada yang ada saat ini khususnya terkait administratif di TUN masih menimbulkan permasalahan.
- b. Pendanaan pilkada yang dibebankan ke daerah, pada akhirnya membebani daerah-daerah tertentu karena pada dasarnya penghasilan APBD setiap daerah berbeda satu sama lain.
- c. Minimnya peserta pilkada dibuktikan dengan di beberapa daerah hanya terdapat satu calon tunggal. Meskipun pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memperbolehkan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, tetap perlu dipikirkan konsep untuk menghindari adanya calon tunggal.
- d. Aparatur Sipil Negara yang tidak netral (terdapat 29 laporan dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara).
- e. Adanya politik uang yang melibatkan pasangan calon, tim sukses dan penyelenggara Pilkada di Kecamatan dan desa.

Dalam rangka menyikapi dinamika penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Penyempurnaan tersebut dimaksudkan

untuk mewujudkan proses pilkada yang lebih demokratis demi menutup celah kesenjangan politik (*political gaps*) dimasyarakat, yaitu antara cita-cita ideal demokrasi dihadapkan dengan realitas politik yang dihadapi. Saat ini masyarakat lebih sering dihadapkan permasalahan dan intrik dalam penyelenggaraan Pilkada dibandingkan menikmati manfaat dari pelaksanaan Pilkada demokratis yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang efektif.

Disamping itu, penyempurnaan dilakukan untuk menghilangkan politik uang. Keberadaan politik uang akan menghambat terbentuknya kepala daerah yang kredibel dan lebih jauh dapat mendorong meningkatnya sengketa politik dalam praktek penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Dan tidak heran apabila para pihak tidak mudah menerima kekalahan karena etika politik demokrasi dicampuradukkan dengan politik dinilai dengan ukuran nilai uang.

C. Landasan Yuridis

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah untuk mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dan menyempurnakan beberapa ketentuan atau pasal Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang ambigu atau multitafsir serta belum dapat mengakomodasi permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan Pilkada tahap I.

Pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap beberapa ketentuan Pasal dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, mengakibatkan pasal-pasal tersebut tidak lagi memiliki daya laku. Disisi lain sesuai ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kita segera dihadapkan pada pemilihan gubernur, bupati, dan walikota serentak pada tahun 2017. Adapun terkait

rumusan pasal dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang bersifat multitafsir, perlu segera diganti karena akan menimbulkan kebingungan dan kesulitan khususnya bagi penyelenggara pemilihan gubernur, bupati, dan walikota selaku pihak yang mengoperasikan Undang-Undang tersebut. Selain itu, suatu rumusan norma yang bersifat multitafsir bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mensyaratkan setiap peraturan perundang-undangan baik sistematis, pilihan kata atau istilah dan bahasa hukum harus jelas dan mudah mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Sasaran yang hendak dicapai dengan pembentukan Rancangan tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah tercapainya penyelenggaraan Pilkada serentak yang berkepastian hukum, efektif, dan melindungi hak konstitusional rakyat dalam memilih dan dipilih.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan.

1. Memberi pengaturan dalam rangka akomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pilkada.
2. Menghindari terulangnya berbagai kelemahan yang dapat menghambat pilkada dimasa mendatang seperti meminimalisir munculnya calon tunggal, pemberian sanksi pidana terhadap pelaku politik uang, pendanaan pilkada, pengaturan penyelesaian sengketa pilkada, dll.

C. Ruang lingkup materi muatan

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dinyatakan bahwa “Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan”.

Rumusan tersebut perlu disempurnakan karena kata “penduduk” menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan didefinisikan sebagai “Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Hal ini akan menimbulkan penafsiran bahwa Orang Asing dapat ikut serta menjadi Pemilih dalam Pilkada serentak, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang memiliki hak memilih adalah Warga Negara Indonesia.

Untuk itu perlu dilakukan perubahan rumusan terhadap Pasal 1 angka 6 sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Pemilih adalah warganegara Indonesia yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan”.

2. Perubahan persyaratan calon dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
 - a. Perubahan ketentuan Pasal 7 huruf g

Ketentuan Pasal 7 huruf g mensyaratkan bahwa salah satu persyaratan calon Kepala Daerah adalah “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, ketentuan Pasal 7 huruf g tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara jujur dan terbuka mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, perlu dilakukan perubahan rumusan huruf g dengan memperbolehkan (mengizinkan) mantan narapidana yang tindak pidananya diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai Kepala Daerah, sepanjang yang bersangkutan harus jujur atau terbuka mengemukakan kepada publik bahwa dirinya mantan terpidana.

b. Penghapusan Pasal 7 huruf r.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Untuk itu perlu dilakukan perubahan pada rumusan Pasal 7, dengan menyatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 7 huruf r “dihapus”.

c. Perubahan Pasal 7 huruf t.

Pasal 7 huruf t Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan salah satunya yaitu mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan

Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon.

Ketentuan ini harus menyesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*;

Untuk mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka rumusan Pasal 7 huruf t diubah sebagai berikut :

Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

a.

b.

....

t. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik

Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak ditetapkan sebagai calon;

3. Pengaturan pasangan calon tunggal dalam Pilkada

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa Pasangan Calon yang mengikuti pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota minimal terdiri dari 2 (dua) pasangan calon. Konsepsi tersebut dapat dilihat dari 5 (lima) pengaturan yaitu Pasal 49 ayat (8), Pasal 49 ayat (9), Pasal 50 Ayat (9), Pasal 51 Ayat (2), Pasal 52 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa KPUD harus tetap menetapkan 1 (satu) pasangan Calon sebagai peserta Pemilihan walaupun setelah jangka waktu penundanan 10 (sepuluh) hari dan pendaftaran ulang 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon.

Untuk melengkapi ketentuan yang sudah ada di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi, dapat dilakukan penyempurnaan melalui ;

- a. Penambahan ketentuan pada pasal-pasal terkait antara lain : 1) pasal 49 dan Pasal 50 terkait hasil penelitian untuk calon tunggal, 2) Pasal 51 dan Pasal 52 untuk penetapan calon tunggal sebagai peserta pemilihan kepala daerah, dan 3) Pasal 107 dan Pasal 109 terkait penetapan calon kepala daerah terpilih; atau
- b. Membuat sisipan Bab yang didalamnya mengatur tentang : 1) dalam hal apa (*conditional term*) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan yang meliputi:

- Setelah dilakukan penundaan, dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar, dan berdasarkan hasil penelitian, pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat.
- Terdapat lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon yang mendaftar, dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon yang dinyatakan memenuhi syarat, dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran, tidak terdapat Pasangan Calon yang mendaftar, atau Pasangan Calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon;
- Sejak penetapan Pasangan Calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye, terdapat Pasangan Calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/Pasangan Calon pengganti, atau calon/Pasangan Calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon;
- Sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara, terdapat Pasangan Calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/Pasangan Calon pengganti, atau

calon/Pasangan Calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon; atau terdapat Pasangan Calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon.

Dalam sisipan bab ini ditambahkan juga syarat penetapan menjadi Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota terpilih. Hal ini dapat dirumuskan dengan menetapkan syarat untuk ditetapkan menjadi Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati serta Walikota dan Wakil walikota terpilih adalah memperoleh suara 50% atau lebih.

Apabila dalam Pilkada, suara tidak setuju memperoleh hasil 50% atau lebih dan menjadi pemenang Pilkada perlu dibentuk pengaturan yang memerintahkan penunjukkan pejabat Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati serta Walikota dan Wakil walikota untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut.

4. Upaya meminimalisir munculnya adanya calon tunggal dalam Pilkada Serentak

Upaya meminimalisir munculnya adanya calon tunggal dalam Pilkada Serentak perlu dilakukan perubahan rumusan pasal Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya pengaturan Ambang Batas Maksimal Dukungan partai Politik/Gabungan Partai Politik, dan perubahan Syarat Dukungan untuk Calon Perseorangan.

1. Pengaturan Ambang Batas Maksimal Dukungan partai Politik/Gabungan Partai Politik.

Pengaturan ambang batas maksimal dukungan partai politik terhadap calon kepala daerah diperlukan dalam rangka menghindari munculnya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dan meminimalkan monopoli kekuasaan Kepala Daerah di DPRD.

Dengan demikian perlu dirumuskan bahwa pasangan calon yang telah memperoleh dukungan gabungan Partai Politik sebanyak 60% (enam puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat diusulkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.

2. Perubahan Syarat Dukungan untuk Calon Perseorangan

Memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 60/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai perhitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih seperti dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada Pemilihan Umum sebelumnya.

Dengan demikian Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil

Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat pada daftar calon pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilu sebelumnya, dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/ kota di Provinsi dimaksud.

- 2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar calon pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh

persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

5. Penambahan pengaturan tentang definisi Petahana

Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, istilah “Petahana” terdapat dalam Pasal 7 huruf r dan Pasal 71 ayat (2), (3), dan ayat (4). Namun demikian, Undang-Undang ini tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan Petahana.

Untuk itu perlu dirumuskan definisi petahana atau menghilangkan istilah tersebut dan menggantinya dengan ketentuan sebagai berikut:

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang sedang menjabat dan mencalonkan/dicalonkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

6. Penambahan syarat pelaksanaan *electronic voting*

Putusan Mahkamah Konstitusi mensyaratkan bahwa Pilkada boleh menggunakan *e-voting* asalkan memenuhi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta memenuhi kesiapan lima komponen secara kumulatif, yakni kesiapan teknologi, penyelenggara, pembiayaan, legalitas, dan masyarakat. Dalam rangka mengakomodasi putusan tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan pemungutan suara dengan menambahkan syarat bahwa pemberian suara secara elektronik dilakukan dengan mempertimbangkan

kesiapan infrastruktur Pemerintah Daerah dan kesiapan masyarakat.

7. Pelantikan Calon Terpilih Secara Serentak

Ketentuan mengenai pelantikan Gubernur, Bupati/Walikota diatur dalam Pasal 163, 164 dan 165 Undang-undang No. 8 Tahun 2015.

Ketentuan Pasal 163 dan Pasal 164 tersebut dapat dimaknai bahwa pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat dilakukan secara serentak ataupun tidak serentak. Dalam hal pelantikan dilakukan secara serentak, perlu diberi penjelasan bahwa serentak dimaknai sebagai :

- serentak untuk gubernur dan wakil gubernur oleh Presiden; dan
- serentak bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota oleh Gubernur atau Menteri bila Gubernur dan/atau Wakil Gubernur berhalangan.

Dengan syarat bahwa pelantikan secara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan terlebih dahulu sebelum Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik secara serentak.

Dalam hal adanya konsepsi bahwa Presiden dapat melantik serentak Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dalam kedudukannya sebagai pemegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan,

supaya mempertimbangkan kebutuhan, aspek aspek terkait dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8. Pendanaan Pilkada

Pemikiran pendanaan pilkada dilakukan melalui APBN dan dapat didukung oleh anggaran APBD, tidak tepat untuk Pilkada serentak di 2017 mengingat kesiapan pendanaan bukanlah hal mudah. Apabila Pendanaan pilkada lewat APBN akan diterapkan dalam waktu dekat maka mungkin dilaksanakan pada 2018 namun lebih baik diterapkan pada pilkada serentak nasional agar lebih matang dari sisi perencanaan anggaran.

9. Sanksi pidana terhadap tindakan politik uang dalam pilkada

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur lebih rinci mengenai sanksi pidana terhadap politik uang (*Money Politic*), oleh karena itu perlu pengaturan baru yaitu:

1. Setiap orang atau badan hukum pada waktu diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama ... atau pidana denda paling banyak...
2. Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.

10. Ketentuan mengenai penetapan waktu pemungutan suara pilkada serentak tahun 2020, 2022 dan 2023.

Ketentuan mengenai pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020, 2022 dan 2023 pada ayat (4), (5) dan (6) tidak mencantumkan bulan, karenanya harus ditentukan bulan kapan akan dilaksanakannya, hal ini dirasakan penting terkait dengan waktu pelantikan, penghitungan kompensasi gaji.

Berdasarkan hasil kajian penentuan bulan kapan akan dilaksanakannya pemilihan, harus disesuaikan dengan Akhir Masa Jabatan (AMJ) kepala daerah pada Pilkada 5 (lima) tahun sebelumnya, serta memperhitungkan pula tenggat waktu proses penyelesaian sengketa hasil pemilihan di Mahkamah Konstitusi selama 45 (empat puluh lima) hari kerja. Konsekuensinya penentuan bulan akan bergeser maju, yang dealnya kurang lebih 2-3 bulan dari pemilihan 5 tahun sebelumnya.

Ketentuan pada Pasal 201 ayat (4), (5) dan (6) diusulkan diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 201

- (1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.
- (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 Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan

pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 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 tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018.
 - (4) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020.
 - (5) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2017 dilaksanakan pada bulan Juni tahun 2022.
 - (6) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2018 dilaksanakan pada bulan September tahun 2023.
 - (7) Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan September pada tahun 2027.
11. Ketentuan mengenai “hari” dalam Jangka waktu penyelesaian perkara perselisihan sengketa hasil pemilihan

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015, Pasal 157 ayat (8) UU No. 8 Tahun 2015 menengenai tenggang waktu penyelesaian perkara

perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan secara serentak ditangani oleh Mahkamah Konstitusi selama 45 (empat puluh lima) hari kalender dianggap bertentangan dengan konstitusi, sehingga Pasal 157 angka (8) diusulkan diubah menjadi sebagai berikut:

“Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan, yaitu sejak dicatatnya perkara dalam buku registrasi perkara konstitusi”

12. Ketentuan mengenai peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam menggunakan hak pilih

Mendasarkan ketentuan pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa peningkatan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan kepala daerah adalah salah satu hasil dari pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, yang merupakan bagian urusan pemerintahan umum kemudian dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota.

Mengacu pada hal tersebut, sebagai salah satu upaya agar partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya dapat meningkat, maka diusulkan untuk menambah ketentuan yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewajiban dalam hal pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagai salah satu hasilnya yaitu peningkatan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan kepala daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 didasarkan pada fakta dan permasalahan yang timbul, yaitu:
 - a. Banyaknya substansi pengaturan dalam Undang-Undang ini yang dipandang inkonstitusional sehingga mengharuskan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan.
 - b. Tidak adanya pengaturan definisi tentang Petahana.
 - c. Pengaturan sanksi terhadap pelaku politik uang dalam pilkada.
 - d. Penyederhanaan jangka waktu penyelesaian sengketa yang terlalu lama.
 - e. Terdapat perkembangan kebutuhan untuk melaksanakan pemungutan suara secara electronic.
 - f. Pengaturan tentang pendanaan pilkada.
 - g. Pengaturan tentang pelantikan serentak terhadap Kepala Daerah yang terpilih.
2. Urgensi RUU perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah untuk menyempurnakan materi muatan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi, memberi kejelasan rumusan terhadap pasal-pasal yang

bersifat multitafsir dan mengakomodasi kebutuhan pengaturan demi terwujudnya penyelenggaraan Pilkada serentak tahap kedua yang lebih demokratis.

3. Sebagai landasan filosofis yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita UUD NRI 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa perlu, maka penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah harus dikembalikan pada konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi Secara sosiologis, adanya kebutuhan untuk menciptakan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang efektif, efisien, tertib, bersih dan berkualitas. Adapun Landasan yuridis dari perubahan ini adalah untuk mengisi kekosongan hukum akibat Putusan Mahkamah Konstitusi dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat melalui pembentukan rumusan yang memenuhi prinsip kejelasan rumusan.
4. Jangkauan dan arah pengaturan dan RUU ini adalah dalam rangka mengakomodasi berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pilkada, memberikan kepastian hukum tentang calon tunggal pilkada, kejelasan definisi tentang petahana, pengaturan baru untuk kemudahan syarat calon perseorangan dan batas dukungan partai politik terhadap calon kepala daerah dalam rangka meminimalkan terjadinya calon tunggal, pengaturan tentang *e-voting*, pengaturan pelantikan serentak, pendanaan pilkada serta sanksi pidana.

B. Saran

Mengingat pentingnya pembentukan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan adanya keterbatasan waktu dengan akan segera dilaksanakannya Pilkada serentak pada Februari 2017 dan tahap persiapan pelaksanaan pilkada harus dimulai segera pada tahun 2016, serta masa reses DPR yang akan jatuh pada bulan maret maka RUU ini ditargetkan untuk ditetapkan sebelum anggota DPR memasuki masa reses

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, Gede Pantja, 2008, "*Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*", Penerbit P.T Alumni, Bandung.
- Budiharjo, Miriam, 2008, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", Jakarta: Gramedia.
- Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook, International IDE*, terj. CETRO (Center For Electoral reform), 2010, Jakarta, Indonesia Printer.
- Fakrulloh, Zudan Arif, 2014, "*Hukum Indonesia: Dalam Berbagai Perspektif*", Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2014 "*Perkembangan Hukum Tata negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*", Yogyakarta, FH UII Press.
- P.Huntington, Samuel and M.Nelson, Joan, 1976, *No easy choice: Political participation in developing countries*, England: Harvard University Press.
- Prawirosentono, Suyadi, 1999, "*Kebijakan Kinerja Karyawan; Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*", Yogyakarta: BPFE.
- Sukriono, Didik, 2013, "*Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*", Malang, Setara Press.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo.
- <http://seknasfitra.org/pilkada-serentak-untuk-efisiensi-anggaran> diakses pada tanggal 4 Februari 2016
- <http://kajianpolitik.blogspot.co.id/2013/06/pemilihan-kepala-daerah-langsung.html>, diakses pada tanggal 4 februari 2015
- <http://www.negarahukum.com/hukum/implikasi-hukum-calon-tunggal-kepala-daerah.html>, diakses pada tanggal 4 Februari 2016