



Sekretariat Bersama KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU

Policy Brief [01] Kodifikasi Undang-undang Pemilu Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu

PENKODIFIKASIAN UNDANG-UNDANG PEMILU

MASALAH

Dalam rangka menyelenggarakan pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada, dalam 15 tahun terakhir telah dikeluarkan 14 undang-undang, 4 di antaranya masih berlaku: UU No 42/2008,¹ UU No 15/2011,² UU No 8/2012,³ dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015.⁴ Pemberlakuan berbagai undang-undang pemilu tersebut telah menimbulkan kompleksitas pengaturan pemilu, yang ditandai oleh: pertama, gonta-ganti undang-undang setiap kali menjelang pemilu; kedua, banyaknya gugatan peninjauan kembali (*judicial review*) ke MK atas semua jenis undang-undang.

Pengaturan pemilu secara parsial, berupa undang-undang pemilu legislatif (UU No 8/2012), undang-undang pemilu presiden (UU No 42/2008), dan undang-undang pilkada (UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015), serta undang-undang penyelenggara pemilu (UU No 15/2011), telah menghasilkan 4 masalah serius: pertama, tumpang tindih dan kontradiksi pengaturan; kedua, pengulangan atau duplikasi pengaturan; ketiga, standar beda atas isu yang sama; dan keempat, tidak koheren dalam mengatur sistem pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Dengan sendirinya keempat masalah itu menyebabkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum pemilu.

KONSEP & SOLUSI

Demi menciptakan kepastian dan keadilan hukum pemilu, maka pengaturan pemilu harus dikodifikasi. Kodifikasi adalah menyatukan hukum yang ada dan menampilkannya secara utuh ke dalam satu undang-undang. Menurut Soemardi (1997), kodifikasi bertujuan

¹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015.

mencapai kepastian hukum sehingga hukum sejenis dihimpun secara sistematis dalam sebuah kitab. Sementara menurut Kansil (1992), kodifikasi adalah pembukuan jenis-jenis hukum tertentu ke dalam kitab undang-undang secara sistematis dan lengkap yang dilakukan secara resmi oleh pemerintah.

Kodifikasi undang-undang pemilu sesungguhnya bukan sesuatu yang rumit, karena baik UU No 8/2012, UU No 42/2008, dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015, menggunakan asas yang sama (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil), mengatur aktor yang sama (penyelenggara, pemilih, partai politik, dan calon), menggunakan model manajemen yang sama (pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih, dan pelantikan), serta menggunakan model penegakan hukum yang sama (pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana, serta perselisihan administrasi, dan perselisihan hasil). Sementara UU No 15/2011 bisa diintegrasikan karena penyelenggara pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada adalah sama.

Dengan penyatuan undang-undang pemilu, maka pengaturan pemilu akan komprehensif dan koheren, mudah dipahami dan diimplementasi, berdaya jangkau panjang, dan menjadi materi pendidikan politik yang utuh dan lengkap.

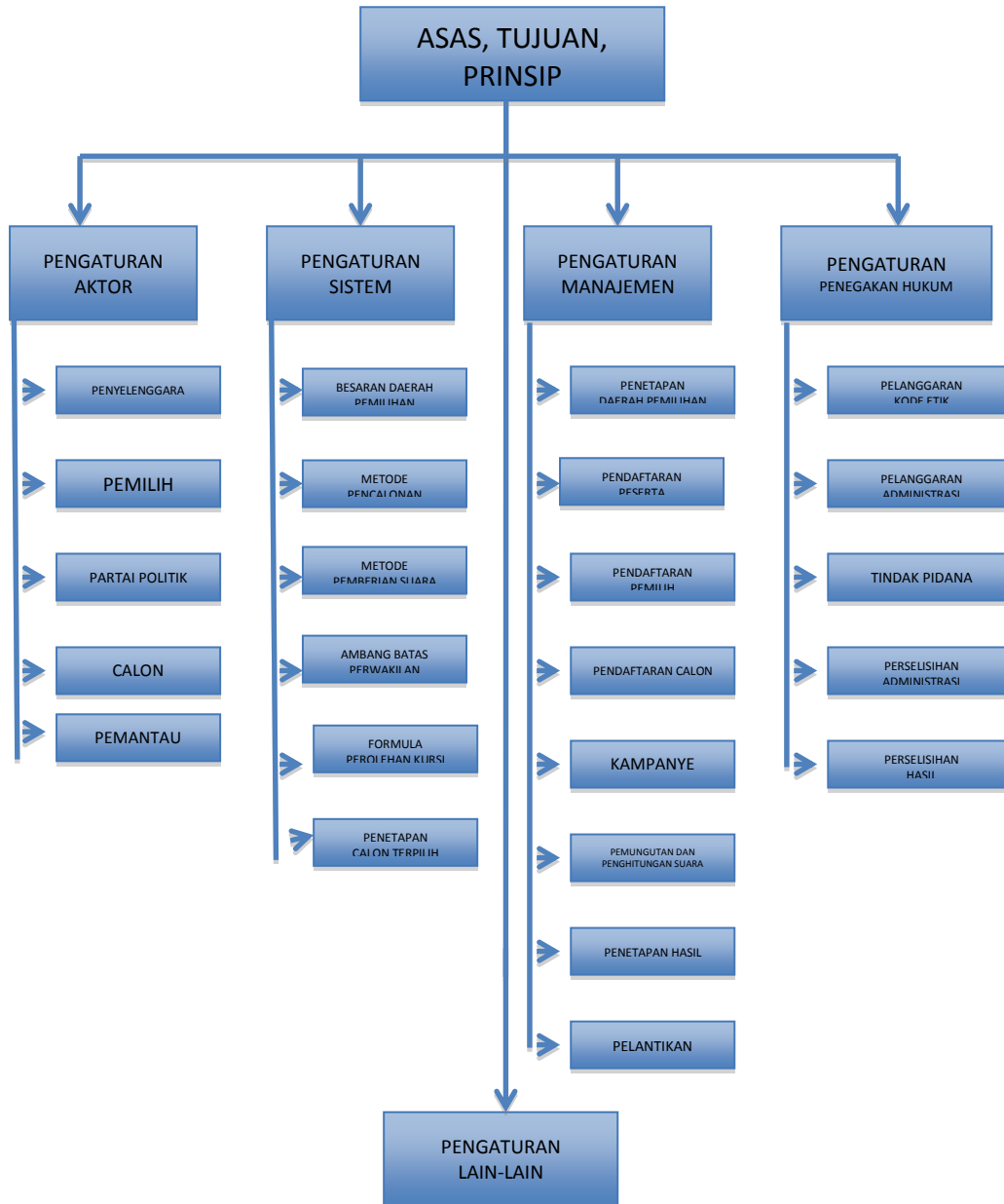
KERANGKA

Mengikuti ketentuan UU No 12/2011,⁵ penyusunan undang-undang pemilu terdiri atas dua tahap: pertama, merumuskan asas, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan; kedua, menjabarkan asas, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan ke dalam beberapa kelompok pengaturan. Yang pertama, sepenuhnya bersumber dari konstitusi; sedangkan yang kedua, selain bersumber dari konstitusi, juga berasal dari undang-undang yang ada, putusan MK, serta ketentuan-ketentuan baru yang perlu ditambahkan.

Penjabaran atas asas, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan meliputi 5 kelompok pengaturan. Pertama, pengaturan aktor pemilu, meliputi pengaturan tentang penyelenggara, pemilih, partai politik, dan calon. Kedua, pengaturan sistem pemilu meliputi pengaturan tentang besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas perwakilan, formula perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Ketiga, pengaturan manajemen pemilu, meliputi pengaturan tentang pembentukan daerah pemilihan, pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, dan pelantikan. Keempat, pengaturan penegakan hukum pemilu, meliputi pengaturan tentang penanganan pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, dan tindak pidana, serta penyelesaian perselisihan administrasi dan perselisihan hasil. Kelima, pengaturan lain-lain, meliputi pengaturan tentang pengertian, sanksi, masa peralihan, dan ketentuan lain yang diperlukan. (Selengkapnya lihat Policy Brief No 02).

⁵Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

KERANGKA KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU



METODE

Materi muatan UU No 8/2012 lebih lengkap dibandingkan undang-undang pemilu. UU ini lebih kompleks dari undang-undang pemilu lain karena mengatur pemilihan empat lembaga (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) yang masing-masing memiliki kursi banyak. Sedangkan UU No 42/2008 dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 hanya mengatur pemilihan sepasang kursi pejabat eksekutif. Oleh karena itu, dalam melakukan kodifikasi undang-undang pemilu, UU No 8/2012 ditempatkan sebagai undang-undang utama, sedang undang-undang lainnya hanya melengkapi.

UU No 8/2012 tidak mengatur penyelenggara pemilu sebagai aktor pemilu, karena secara khusus sudah diatur dalam UU No 15/2011. Demikian juga, pengaturan sistem pemilu dalam UU No 8/2012 juga berbeda dengan UU No 42/2008, UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 karena mengatur jenis pemilu yang berbeda. Oleh karena itu, materi pengaturan penyelenggara pemilu dalam UU No 15/2011, serta sistem pemilu dalam 42/2008 dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 bisa langsung digabungkan dengan UU No 8/2012. Langkah yang sama juga bisa dilakukan atas pengaturan pelaksanaan tahapan, yang memang benar-benar berbeda pengaturan antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, seperti dalam pengaturan dana kampanye.

Dari 4 undang-undang yang dikodifikasi, tidak satu pun yang luput dari gugatan peninjauan kembali (*judicial review*) ke MK. Di antara gugatan-gugatan itu terdapat beberapa gugatan yang “dikabulkan sebagian” dan “dikabulkan” oleh hakim konstitusi. Ini berarti terdapat satu atau beberapa ketentuan dalam 4 undang-undang pemilu tersebut yang dinyatakan tidak berlaku. Jenis putusan MK inilah yang harus diadopsi ke dalam kodifikasi undang-undang pemilu. Selanjutnya beberapa ketentuan dalam peraturan KPU bisa dimasukkan ke dalam undang-undang kodifikasi, khususnya ketentuan yang bersifat kebijakan, bukan yang menjabarkan undang-undang.

SISTEMATIKA

Tahapan penyusunan naskah kodifikasi undang-undang pemilu adalah sebagai berikut ini. Pertama, mereview UU No 8/2012, lalu mencermati susunan materi muatan pengaturan karena undang-undang ini masih mencampuradukkan pengaturan sistem pemilu dengan pelaksanaan tahapan, sehingga rumusan pengaturan ini tidak runtut. Kedua, membuat kerangka naskah kodifikasi undang-undang pemilu berdasarkan buku. Dalam menyusun kerangka berpegang pada logika (pengaturan) pemilu, yaitu asas, tujuan, prinsip penyelenggaraan, yang lalu dijabarkan ke dalam 8 kelompok pengaturan: (1) ketentuan umum; (2) penyelenggara, pemilih, peserta dan calon; (3) sistem; (4) pelaksanaan; (5) penanganan pelanggaran dan penyelesaian perselisihan; (6) partisipasi masyarakat; (7) ketentuan sanksi; dan (8) ketentuan lain.

Ketiga, memerinci isi masing-masing buku secara konsisten dan menghindari tumpang tindih, dan hasil rincian tersebut dirumuskan ke dalam bab-bab. Keempat, menyusun ulang naskah UU No 8/2012 berdasarkan kerangka buku dan bab yang telah ditentukan dengan berpegang pada asas *lex posterior derogat legi priori* dan *lex specialis derogat legi generalis*. Kelima, mencoret ketentuan-ketentuan yang telah dibatalkan oleh putusan MK. Dan keenam, memasukkan beberapa ketentuan dalam peraturan KPU.

KERANGKA KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU

Buku	Bab
BUKU KESATU KETENTUAN UMUM	BAB I PENGERTIAN DAN PENYEBUTAN BAB II ASAS, TUJUAN, DAN PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMILU
BUKU KEDUA PENYELENGGARA, PEMILIH, PESERTA, DAN CALON	BAB III PENYELENGGARA BAB IV PEMILIH BAB V PESERTA BAB VI CALON
BUKU KETIGA SISTEM	BAB VII SISTEM PEMILU NASIONAL BAB VIII SISTEM PEMILU DAERAH
BUKU KEEMPAT PELAKSANAAN	BAB IX PENETAPAN DAERAH PEMILIHAN BAB X PENDAFTARAN PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU BAB XI PENDAFTARAN PEMILIH BAB XII PENDAFTARAN CALON BAB XIII KAMPANYE BAB XIV PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA BAB XV PENETAPAN HASIL PEMILU BAB XVI PELANTIKAN BAB XVII PEMILU LANJUTAN DAN PEMILU SUSULAN
BUKU KELIMA PENANGANAN PELANGGARAN DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN	BAB XVIII PENANGANAN PELANGGARAN BAB XIX PENYELESAIAN PERSELESIHAN
BUKU KEENAM PARTISIPASI MASYARAKAT	BAB XX JENIS-JENIS PARTISIPASI MASYARAKAT BAB XXI KELEMBAGAAN PARTISIPASI MASYARAKAT
BUKU KETUJUH KETENTUAN SANKSI	BAB XXII KETENTUAN SANKSI ADMINISTRASI BAB XXIII KETENTUAN SANKSI PIDANA
BUKU KEDELAPAN KETENTUAN LAIN	BAB XXIV KETENTUAN PERALIHAN BAB XXV KETENTUAN PENUTUP