



**Policy Brief [02] Kodifikasi Undang-undang Pemilu**  
**Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu**

## ASAS, TUJUAN, DAN PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMILU

### MASALAH

Mengapa setiap kali pemilu dibuat undang-undang baru? Tidak bisakah undang-undang pemilu berlaku lebih lama untuk beberapa kali pemilu, sebagaimana undang-undang lain yang berlaku jangka panjang? Apakah undang-undang pemilu yang berganti setiap kali pemilu itu juga terjadi di negara-negara demokrasi baru?

Sebagai negara yang baru 18 tahun membangun demokrasi, Indonesia sedang mencari sistem dan format pemilu yang pas sesuai dengan kondisi sosial politik dan budayanya. Namun berganti-gantinya undang-undang pemilu bukan semata-mata karena pencarian sistem dan format pemilu, tetapi lebih karena undang-undang yang tidak komprehensif dan tidak koheren. Selain terdapat kontradiksi, duplikasi, dan standar beda di antara tiga undang-undang, setiap perubahan satu undang-undang akan berpengaruh ke undang-undang lain karena tiga jenis pemilu menghasilkan orang-orang yang sama-sama duduk di pemerintahan. Di sini kodifikasi undang-undang pemilu jadi solusi strategis.

Ditinjau dari teknis *legal drafting*, susunan dan rumusan materi muatan undang-undang pemilu juga bermasalah. Pertama, ini terlihat dari sistematika yang tidak runtut dan tidak logis sehingga materi muatan undang-undang tidak mudah dipahami. Misalnya, undang-undang pemilu mencampuradukkan pengaturan sistem pemilu dengan manajemen pemilu. Kedua, menggunakan nomenklatur tidak konsisten sehingga menghasilkan bacaan yang membingungkan. Misalnya kata “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan” digunakan secara berganti-ganti dalam konteks yang tidak tepat.

Apabila dirunut lebih jauh, munculnya masalah ketidaklengkapan, ketidakutuhan, serta teknis *legal drafting* di dalam undang-undang pemilu, sesungguhnya bermula dari ketidakjelasan perumusan asas, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan pemilu yang menjadi pangkal dari penyusunan materi muatan undang-undang pemilu.

## KONSEP&SOLUSI

Menurut International IDEA (2007), undang-undang pemilu harus komprehensif. Setidaknya terdapat 15 isu yang perlu diatur: (1) penyusunan kerangka hukum; (2) pemilihan sistem pemilu, (3) penetapan daerah pemilihan, (4) hak untuk memilih dan dipilih, (5) badan penyelenggara pemilu, (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, (7) akses kertas suara bagi partai politik dan calon, (8) kampanye pemilu yang demokratis, (9) akses media dan kebebasan berekspresi, (10) pembiayaan dan pengeluaran, (11) pemungutan suara, (12) penghitungan dan rekapitulasi suara, (13) peranan wakil partai dan calon, (14) pemantau pemilu, (15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu.

Undang-undang pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami dan menyoroti semua unsur pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu demokratis. Dalam bahasa Andrew Reynolds (2008), undang-undang pemilu harus *clear, clean, and consistent*. Sementara, menurut Pasal 5 UU No 12/2011<sup>1</sup> terdapat beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dua hal terkait dengan materi muatan, yaitu kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan.

Oleh karena itu, penyusunan undang-undang pemilu harus dimulai dengan perumusan tentang asas, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan pemilu secara *clear, clean, and consistent*. Sebab, kejelasan rumusan asas, tujuan, dan prinsip penyelenggara pemilu yang terletak pada bagian awal undang-undang pemilu akan berpengaruh positif terhadap perumusan ketentuan-ketentuan berikutnya secara keseluruhan.

## ASAS

RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu mengutip kembali asas pemilu yang terdapat pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, bahwa asas pemilu adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau *luber dan jurdil* (Pasal 2). Dalam praktik penyelenggaraan pemilu, asas *luber* sebetulnya berlaku pada saat pemungutan suara, sedangkan asas *jurdil* berlaku pada kegiatan penghitungan suara. Agar tidak menimbulkan pengertian bermacam-macam, maka setiap asas harus dijabarkan dan ditegaskan dalam bagian penjelasan undang-undang.

Langsung berarti rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Umum berarti semua warga negara yang memenuhi persyaratan berhak mengikuti pemilu. Bebas berarti setiap warga negara berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Selanjutnya, jujur berarti setiap penyelenggara, pemilih, peserta, aparat pemerintah, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan adil berarti, setiap pemilih dan peserta mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

---

<sup>1</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## TUJUAN

Menyarikan ketentuan beberapa pasal dalam UUD 1945, pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih: a. presiden dan wakil presiden, b. anggota DPR, c. anggota DPD, d. gubernur dan wakil gubernur, e. anggota DPRD provinsi, f. bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, dan g. anggota DPRD kabupaten/kota (Pasal 3). Mereka yang dipilih melalui pemilu adalah orang-orang yang menduduki jabatan-jabatan pemerintahan, baik di legislatif maupun eksekutif.

Namun di balik tujuan memilih orang-orang tersebut, pembuat undang-undang harus merancang desain pemilu untuk dua hal: bagaimana proses pemilu berlangsung dan bagaimana hasil pemilu terciptakan. Yang pertama bicara tentang tujuan pemilu dilihat dari sisi proses penyelenggaraan pemilu, sedangkan yang kedua bicara tentang tujuan pemilu dilihat dari sisi hasil pemilu, yakni berupa sistem pemerintahan yang terciptakan. Tetapi desain pemilu tersebut tidak bisa dirumuskan dalam bentuk pasal dan ayat, sehingga harus dipaparkan dalam penjelasan undang-undang.

Belajar dari penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, maka jika dilihat dari sisi proses, tujuan pemilu adalah (a) memudahkan pemilih dalam memberikan suara, (b) menyederhanakan jadwal penyelenggaraan, (c) menghemat dana negara, dan (d) menyeimbangkan beban penyelenggara. Sedangkan jika dilihat dari sisi hasil, tujuan pemilu adalah (a) meningkatkan partisipasi dan kontrol pemilih terhadap calon terpilih, (b) menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif, (c) menyederhanakan sistem kepartaian di DPR dan DPRD, serta (d) memperkuat dan mendemokraskan partai politik. Tujuan-tujuan tersebut harus ditulis dalam penjelasan undang-undang sehingga terbaca sebagai desain pemilu yang akan memudahkan perumusan pasal dan ayat.

## PRINSIP PENYELENGGARAAN

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 pemilu dilaksanakan setiap lima tahun. Artinya, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, gubernur dan wakil gubernur, anggota DPRD provinsi, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, dan anggota DPRD kabupaten/kota, dilakukan setiap lima tahun sekali. Dalam hal ini, konstitusi hanya mengatur periode pemilu, tetapi tidak mengatur jadwal masing-masing pemilu.

Semula pembuat undang-undang membuat jadwal pemilu sebagai berikut: pemilu legislatif, lalu diikuti pemilu presiden dalam tahun yang sama, lalu diikuti pilkada yang berserakan waktunya sepanjang empat tahun berikutnya. Lalu melalui Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014, MK memerintahkan pemilu legislatif diselenggarakan secara serentak dengan pemilu presiden pada 2019, sementara UU No 8/2015 mengubah jadwal pilkada yang berserakan menjadi serentak pada Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018. Namun jadwal pemilu versi MK tersebut masih terbuka untuk disusun ulang karena MK hanya menekankan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak pada 2019, sementara jadwal pilkada masih terus berubah seiring dengan tujuan untuk menyerentakkan pilkada secara nasional.

Berdasarkan tujuan pemilu, baik dari sisi proses penyelenggaraan maupun hasil pemerintahan, maka RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu membagi jadwal pemilu menjadi dua kali pemilu dalam kurun lima tahun,

yaitu pemilu nasional dan pemilu daerah. Pemilu nasional untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta anggota DPR dan DPD, sedangkan pemilu daerah untuk memilih gubernur dan wakil gubernur dan anggota DPRD provinsi, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota dan anggota DPRD kabupaten/kota (Pasal 4). Jadi, pemilu nasional dan pemilu daerah diselenggarakan setiap lima tahun sekali; pemilu nasional diselenggarakan tiga tahun setelah pemilu daerah; dan, pemilu daerah diselenggarakan dua tahun setelah pemilu nasional (Pasal 5).

Semua undang-undang pemilu tidak konsisten menggunakan nomenklatur “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan.” Kedua kata tersebut dipertukarkan secara sembarangan sehingga menimbulkan ketidakpastian. Padahal UUD 1945 menggunakan dua kata itu secara berbeda, demikian juga Kamus Besar Bahasa Indonesia. Istilah “penyelenggaraan” lebih luas pengertiannya daripada “pelaksanaan”, karena “penyelenggaraan” meliputi pengaturan, perencanaan, persiapan, dan bahkan pelaporan dan evaluasi. Sedangkan istilah “pelaksanaan” merupakan bagian dari “penyelenggaraan”, yakni melaksanakan sesuai dengan apa yang sudah diatur, direncanakan, dan dipersiapkan. Dalam pemilu, “pelaksanaan” berarti manajemen pemilu atau pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

Di sini ditegaskan, bahwa penyelenggaraan pemilu terdiri atas: penyusunan peraturan, perencanaan dan penganggaran, persiapan, pelaksanaan tahapan, pengawasan, penegakan hukum, serta pelaporan dan evaluasi. Sedangkan pelaksanaan tahapan terdiri dari: pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan calon terpilih (Pasal 6).

Pembentukan daerah pemilihan merupakan pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak harus terjadi pada setiap kali pemilu. Evaluasi dan penetapan daerah pemilihan dilakukan setiap dua kali pemilu, sejalan dengan sensus penduduk yang dilakukan setiap sepuluh tahun sekali. Oleh karena itu ditegaskan bahwa evaluasi dan penetapan daerah pemilihan dilakukan paling lambat dua belas bulan setelah hasil sensus penduduk diumumkan (Pasal 7). Sementara itu, penetapan partai politik peserta pemilu harus dilakukan jauh hari sebelum hari pemungutan dan penghitungan agar partai politik memiliki waktu cukup untuk membangun koalisi dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota (Pasal 8).

Dengan cara demikian maka pelaksanaan tahapan pemilu yang berjalan linier dan ketat hanya terjadi pada enam tahapan (pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan calon terpilih) yang bisa berlangsung dalam delapan bulan, sehingga menghemat anggaran signifikan.