



Policy Brief [03] Kodifikasi Undang-undang Pemilu
Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu

PEMILIHAN KEPALA DAERAH ADALAH PEMILU

MASALAH

Mengenai pemilihan kepala daerah terdapat dua masalah konstitusional yang harus dijawab secara berurutan. Pertama, apakah pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat atau oleh DPRD? Jika kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, apakah pemilihan langsung itu merupakan pemilu atau bukan? Yang dimaksud kepala daerah di sini adalah gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota.

Jawaban atas pertanyaan pertama adalah keluarnya UU No 32/2004,¹ yang di dalamnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah langsung. Namun masalah muncul ketika pemerintah dan DPR mengeluarkan UU No 22/2014,² yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Protes rakyat yang masif atas undang-undang tersebut memaksa presiden mengeluarkan Perppu No 1/2014³ yang mencabut undang-undang tersebut dan memberlakukan kembali pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat. Perppu No 1/2014 inilah yang kemudian ditetapkan menjadi UU No 1/2015⁴ yang lalu diubah melalui UU No 8/2015.⁵

Masalahnya kemudian adalah berkembangnya anggapan bahwa pemilihan kepala daerah bukan pemilu sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dipisahkan dari pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu pula, pengaturan pemilihan kepala daerah (UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015) tidak bisa diintegrasikan dengan undang-undang pemilu yang lain. Padahal pemisahan pemilihan kepala daerah dari pemilu telah menimbulkan masalah besar: pertama, pemborosan anggaran negara; kedua, terbuangnya energi bangsa untuk mengurus pemilihan yang terjadi setiap tahun, dan; ketiga, terciptanya pemerintahan daerah yang tidak efektif akibat pemerintahan terbelah (*divided government*) secara horisontal dan pemerintahan terputus (*unconnected government*) secara vertikal.

¹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

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

⁵ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.

KONSEP & SOLUSI

Salah satu dalih mengapa undang-undang pemilihan kepala daerah dibuat secara terpisah dari undang-undang pemilu karena pemilihan kepala daerah dianggap bukan pemilu. Pandangan ini seakan-akan diperkuat oleh Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 tertanggal 19 Mei 2014, yang menolak mengadakan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Padahal putusan ini dikeluarkan MK lebih karena MK tidak mau waktu dan energinya habis untuk menyelesaikan perselisihan hasil pilkada karena pemilihan kepala daerah digelar sepanjang tahun. Jika itu masalahnya, mengubah jadwal pemilihan kepala daerah menjadi solusi. Itulah sebabnya, ketika UU No 8/2015 meminta MK untuk tetap mengadakan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (yang sudah diserentakkan), MK bersedia menerimanya.

Melalui Putusan MK No 72-73/PUU-II 2004 tertanggal 22 Maret 2005, sesungguhnya MK sudah menetapkan bahwa pemilihan kepala daerah adalah pemilu. Oleh karenanya, MK kemudian menggunakan istilah pemilihan umum kepala daerah atau pilukada, yang mana hal ini lalu diakomodasi dalam UU No 12/2008.⁶ Penafsiran secara historis dan sistematis terhadap naskah UUD 1945 memastikan bahwa pilkada adalah pemilu.

Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 18 ayat (4) menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Perumusan frasa “dipilih secara demokratis” dilakukan dengan pertimbangan, bahwa kepala daerah dipilih melalui pemilu atau tidak, tergantung pada bagaimana presiden dipilih. Sejarah lalu mencatat, dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 6A ayat (1) menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Dengan demikian, frasa “dipilih secara demokratis” harus ditafsirkan dipilih langsung oleh rakyat. Dipilih langsung oleh rakyat berarti, baik presiden maupun kepala daerah, dipilih melalui pemilu.

Pendapat lain mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah rezim otonomi daerah karena diatur di bawah Bab VI Pemerintahan Daerah, yang berbeda dengan rezim pemilu yang diatur dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, sehingga pemilihan kepala daerah bukan pemilu. Perdebatan rezim otonomi versus rezim pemilu berdasar lokasi pengaturan dalam konstitusi tersebut sesungguhnya tidak relevan, sebab DPRD yang merupakan perangkat otonomi daerah tidak hanya diatur dalam Bab VI Pemerintahan Daerah, tetapi juga dalam Bab VIIB Pemilihan Umum. Oleh karena itu penafsiran *original intent* bahwa pemilihan kepala daerah bukan pemilu sulit dipertanggungjawabkan.

KODIFIKASI & JADWAL

Dalam praktik, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sesungguhnya tidak berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Kesamaan tersebut terlihat dari: pertama, asas yang digunakan: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil); kedua, aktor yang bermain: penyelenggara (KPU), pemilih, partai

⁶ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

politik, dan calon; ketiga, model manajemen yang digunakan: pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan, dan; ketiga, model penegakan hukum yang digunakan: penanganan pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, dan tindak pidana, serta penyelesaian perselisihan administrasi dan perselisihan hasil.

Oleh karena itu jika pengaturan dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah diintegrasikan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden, maka dampaknya akan signifikan terhadap upaya pembangunan demokrasi politik. Pengintegrasian pengaturan tersebut dikemas dalam bentuk undang-undang kodifikasi pemilu yang menggabungkan semua jenis undang-undang pemilu ke dalam satu naskah. Sedangkan pengintegrasian penyelenggaraan dilakukan dengan mengubah jadwal penyelenggaraan pemilu menjadi pemilu nasional (memilih presiden dan wakil presiden, serta anggota DPR dan DPD) dan pemilu daerah (memilih kepala daerah dan anggota DPRD).

Kodifikasi undang-undang pemilu tidak hanya dapat menghilangkan kontradiksi, duplikasi, dan standar beda dalam pengaturan pemilu, tetapi juga membuat undang-undang pemilu menjadi komprehensif dan koheren. Disebut komprehensif karena satu undang-undang mengatur semua hal penting dalam semua jenis pemilu, dan disebut koheren karena satu undang-undang mengatur kesalinghubungan antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif baik dari sisi proses penyelenggaraan maupun dari sisi hasil pemerintahan yang diciptakan.

PROSES & HASIL

Proses penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah dapat menghemat dana negara secara signifikan karena dalam kurun lima tahun hanya terjadi dua kali pemilu. Ini berbeda dengan sebelumnya, dalam kurun lima tahun setidaknya terjadi empat kali pemilu: legislatif, presiden, gubernur, dan bupati/walikota. Padahal 65% anggaran pemilu tersedot untuk membayar petugas pemilu, dan petugas pemilu dibayar berdasarkan event pemilu, bukan berdasarkan volume pekerjaan. Pemilu nasional dan pemilu daerah juga akan mengurangi beban keuangan yang harus ditanggung partai politik dan calon, karena dana kampanye akan ditanggung bersama antara partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif.

Sementara itu jika dilihat dari sisi hasil pemerintahan yang diciptakannya, pemilu nasional dan pemilu daerah mampu membentuk koalisi solid yang sejajar pada tingkat nasional dan daerah. Pemilu nasional memaksa partai-partai politik membangun koalisi dini sehingga bisa merumuskan platform politik bersama dan memilih calon pejabat eksekutif terpopuler. Karena dalam pemilu serentak, pemilih akan memilih pejabat eksekutif terlebih dahulu baru memilih anggota legislatif, maka keterpilihan pejabat eksekutif akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif. Akibatnya, kemenangan calon pejabat eksekutif akan diikuti peraih kursi mayoritas partai politik atau koalisi partai politik pendukungnya sehingga terciptalah pemerintahan kongruen.

Demi mempertahankan kemenangan dalam pemilu daerah, koalisi nasional cenderung bertahan dalam pemilu daerah. Jika hal ini terjadi maka pemerintahan yang terhubung secara politik akan tercipta, di mana koalisi yang menguasai pemerintahan nasional sama dengan pemerintahan daerah, sehingga efektivitas pemerintahan lebih terjamin.

PENGATURAN

RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu, menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu (Pasal 1 angka 7 dan 9). Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah disatukan dalam pemilu daerah bersama pemilihan anggota DPRD (Pasal 4). Masa peralihan untuk penyatuan jadwal pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD dalam pemilu daerah diatur dalam ketentuan peralihan (Pasal 668 dan 669). Tentang persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, disamakan dengan persyaratan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, kecuali dalam soal umur dan status keanggotaan partai politik (Pasal 122).

Selanjutnya dalam bab sistem pemilu daerah, RUU Pemilu mengatur daerah pemilihan (Pasal 114 dan 157), metode pencalonan oleh partai politik dan perseorangan (Pasal 145 dan 158), metode pemberian suara (Pasal 146 dan 159), formula penetapan calon terpilih (Pasal 147 dan 160). Sementara dalam bab pelaksanaan pemilu, diatur secara lengkap pendaftaran calon kepala daerah (Pasal 239-249 dan 257-267). RUU Pemilu juga mengatur kampanye yang melibatkan calon kepala daerah (Pasal 197-198 dan 199-200) dan dana kampanye yang dikelola oleh tim kampanye kepala daerah (Pasal 327-369).

Dalam bab pemungutan dan penghitungan suara, suara pemilihan gubernur dan wakil gubernur dihitung terlebih dahulu, diikuti suara anggota DPRD provinsi, lalu suara pemilihan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, dan diakhiri suara pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota. Penetapan hasil pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta anggota DPRD provinsi dilakukan oleh KPU provinsi, sedangkan penetapan hasil pemilihan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota dan anggota DPRD kabupaten/kota dilakukan oleh KPU kabupaten/kota. Pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh presiden di ibukota negara (Pasal 526), sedangkan pelantikan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota dilakukan oleh gubernur di ibukota provinsi (Pasal 529).