



URGENSI PENGESAHAN RUU TENTANG PEMILU

Trias Palupi Kurnianingrum*)

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 membawa konsekuensi terhadap berbagai aspek penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) pada tahun 2019 yang akan datang. Penyempurnaan dan penyatuan substansi dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) menjadi salah satu upaya dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilu secara serentak tahun 2019. Oleh karena itu beberapa pasal krusial yang menimbulkan perdebatan dalam proses pembahasan RUU Pemilu sebaiknya segera diselesaikan. Selain itu, pengesahan RUU Pemilu diperlukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mempersiapkan dan menyusun peraturan KPU guna menghadapi pelaksanaan Pemilu 2019.

Pendahuluan

Perkembangan masa transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pascaamendemen UUD RI Tahun 1945. Salah satu perkembangan dalam politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar [Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945]. Pascaamendemen UUD RI Tahun 1945, Indonesia telah menyelenggarakan 4 kali pemilu legislatif, 4 kali pemilu presiden, dan 3 kali gelombang pilkada. Untuk menyelenggarakan ketiga

jenis pemilu tersebut terdapat beberapa undang-undang yang mengatur mengenai pemilu, yaitu: Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres), Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Penyelenggara Pemilu), Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pileg), dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Pilkada (UU Pilkada). Namun penerapan undang-undang tersebut menimbulkan beberapa

*) Peneliti Muda pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: triaspalupikurnianingrum@yahoo.com

permasalahan mulai dari pengaturan pemilu, penyelenggaraan pemilu, dan pemerintahan hasil pemilu.

Menurut Sekretariat Bersama Kodifikasi UU Pemilu, permasalahan pengaturan pemilu ditandai dengan banyaknya undang-undang yang mengatur tentang pemilu serta adanya gugatan UU Pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Sedangkan permasalahan penyelenggaraan pemilu terlihat dari banyaknya petugas, tingginya anggaran, besarnya volume dan varian surat suara, serta rumitnya teknis penghitungan suara. Terakhir, permasalahan pemerintahan hasil pemilu tampak dari banyaknya partai politik di parlemen, koalisi tidak berpola, serta terjadinya pemerintahan terputus secara vertikal (hubungan pusat-daerah).

Beberapa permasalahan tersebut secara tidak langsung mendorong perlunya perubahan besar dalam kerangka hukum penyelenggaraan pemilu selama ini, mulai dari model pengaturan, manajemen penyelenggaraan, hingga format pemerintahan hasil pemilu. Demi menciptakan kepastian dan keadilan hukum maka pengaturan pemilu perlu dilakukan penyempurnaan melalui RUU Pemilu. Saat ini RUU Pemilu sedang dibahas antara DPR bersama dengan Pemerintah melalui Panitia Khusus (Pansus) RUU Pemilu. Penyempurnaan mutlak dilakukan karena: **pertama**, mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dengan menghapus ketentuan-ketentuan atau pasal yang telah dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. **Kedua**, mereview substansi pengaturan yang berkaitan dengan pemilu, yakni UU Pilpres, UU Pileg, dan UU Penyelenggaraan Pemilu. **Ketiga**, membuat kerangka besar penggabungan ketiga undang-undang yakni UU Pilpres, UU Pileg, dan UU Penyelenggaraan Pemilu. Tulisan ini hendak membahas urgensi pengesahan RUU Pemilu. Dalam tulisan akan dijabarkan apa yang menjadi dasar perlunya penyempurnaan RUU Pemilu dan materi krusial apa saja yang diatur di dalamnya.

Urgensi Penyederhanaan Pengaturan Pemilu

Pengaturan pemilu dalam berbagai undang-undang telah menimbulkan

beberapa permasalahan. **Pertama**, adanya perbedaan pengaturan. Misalnya dalam hal pelanggaran pemilu, UU Pilpres menempatkan pelanggar sebagai pelaku tindak pidana pemilu [Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5)] sementara UU Pileg tidak hanya menempatkan pelanggar sebagai pelaku tindak pidana pemilu [Pasal 86 ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, Pasal 86 ayat (2)] namun juga pelaku pelanggaran administrasi pemilu (Pasal 253 s.d. Pasal 256) sehingga jika pelaku adalah calon maka mereka tidak hanya mendapatkan sanksi pidana penjara tetapi juga sanksi administrasi berupa pembatalan calon atau calon terpilih.

Kedua, adanya standar yang berbeda terhadap isu yang sama. Misalnya dalam proses penegakan hukum pemilu. UU Pileg mengatur pembentukan majelis khusus tindak pidana pemilu (Pasal 266), sentra penegakan hukum terpadu (Pasal 267), sengketa tata usaha negara pemilu (Pasal 268), penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu (Pasal 269), dan majelis khusus tata usaha negara pemilu (Pasal 270). Sedangkan UU Pilpres tidak mengatur kelima hal tersebut. **Ketiga**, terjadi inkonsistensi penerapan sistem pemilu antara jenis pemilu satu dengan yang lainnya.

Keempat, UU Pileg menentukan sanksi pidana penjara dalam bentuk kisaran “paling singkat” dan “paling lama” serta denda “paling sedikit” dan “paling banyak”, sehingga hakim tidak mungkin menetapkan sanksi kurang dari “paling singkat” dan “paling sedikit”. Sementara UU Pilpres menentukan sanksi pidana penjara dan denda dalam bentuk maksimal “paling lama” dan “paling banyak” sehingga hakim dapat menetapkan sanksi kurang dari pidana penjara “paling singkat” dan denda “paling sedikit”.

Kelima, UU Pileg tidak hanya mengatur secara lebih lengkap proses penyelesaian sengketa pemilu, tetapi juga merumuskan proses penyelesaian sengketa lebih sistematis, mulai dari pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (Pasal 251 s.d. Pasal 252), pelanggaran administrasi pemilu (Pasal 253 s.d. Pasal 256), sengketa pemilu (Pasal 257 s.d. Pasal 259), tindak pidana pemilu (Pasal 260 s.d. Pasal 267), sengketa tata usaha negara pemilu

(Pasal 268 s.d. Pasal 270) sampai dengan perselisihan hasil pemilu (Pasal 271 s.d. Pasal 272).

Dengan adanya berbagai kelemahan tersebut secara tidak langsung menyebabkan ketidakpastian dan ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemilu. Hal inilah yang menyebabkan DPR dan Pemerintah kemudian berinisiatif untuk melakukan penyempurnaan pengaturan pemilu melalui Pansus RUU Pemilu. RUU Pemilu yang sedang dibahas saat ini merupakan penyederhanaan (kodifikasi) dari 3 (tiga) UU pemilu, yakni UU Pilpres, UU Pileg, dan UU Penyelenggaraan Pemilu. Penyederhanaan berbagai pengaturan pemilu ke dalam 1 (satu) RUU Pemilu secara komprehensif menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan, tidak hanya untuk memudahkan penerapan standar penyelenggaraan pemilu, tetapi juga memudahkan para pemangku kepentingan dalam memahami UU Pemilu. Selain itu, penyempurnaan pengaturan pemilu dalam RUU Pemilu diharapkan dapat memudahkan pengaturan sistem pemilu secara komprehensif demi mencapai tujuan politik yang diharapkan. Hal ini ditegaskan oleh Pelaksana Tugas Ketua KPU, Hadar Nafis Gumay, yang menyatakan bahwa tujuan penyederhanaan pengaturan pemilu melalui RUU Pemilu akan menciptakan konsistensi pelaksanaan pemilu, baik pelaksanaan pemilu legislatif maupun pemilu presiden.

Lebih lanjut, penyempurnaan RUU Pemilu diperlukan guna mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dengan menghapus ketentuan-ketentuan atau pasal yang telah dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 112 UU Pilpres. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, keempat pasal tersebut dianggap telah melanggar Pasal 22E UUD RI Tahun 1945 yang mengisyaratkan bahwa pilpres dan pileg harus dilaksanakan secara serentak. Pemisahan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang selama ini dilakukan dinilai tidak konstitusional, sehingga pada Pemilu 2019, penyelenggaraan 2 (dua) pemilu tersebut harus dilakukan secara serentak.

Materi Krusial dalam Pembahasan RUU Pemilu

Dalam pembahasan RUU Pemilu, terdapat 10 poin yang menjadi materi krusial, yakni: 1) sistem pemilu; 2) keterwakilan perempuan; 3) aksesibilitas; 4) pendaftaran pemilih; 5) kampanye; 6) dana kampanye; 7) teknologi kepegiluan; 8) penegakan hukum; 9) partisipasi masyarakat; dan 10) kelembagaan penyelenggara. Dari 10 poin tersebut, terdapat beberapa hal yang masih menjadi perdebatan dalam pembahasan, misalnya mengenai *e-voting*.

Materi *e-voting* diatur dalam Pasal 329 ayat (2) s.d. ayat (5) draf RUU Pemilu. Seperti diketahui bahwa wacana *e-voting* yang akan dilaksanakan pada penyelenggaraan Pemilu 2019 menimbulkan pro kontra di masyarakat. Pihak yang pro menyatakan bahwa penggunaan *e-voting* dianggap dapat memangkas birokrasi dan manipulasi suara. Penggunaan *e-voting* diharapkan menyelesaikan data kependudukan yang selama ini bermasalah. Sementara di sisi lain, justru beranggapan sebaliknya. Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, menilai bahwa *e-voting* dirasa tidak relevan dengan kondisi di Indonesia mengingat kecurangan pada pemilu di Indonesia justru cenderung terjadi pada proses rekapitulasi dan penghitungan suara. Hal senada juga ditegaskan oleh pengamat pemilu, Ramlan Surbakti, yang menilai bahwa sebaiknya Indonesia tetap menggunakan metode konvensional, mengingat metode pencoblosan dan penghitungan suara manual yang dilakukan oleh Indonesia ternyata justru telah diapresiasi oleh dunia.

Dalam hal ini wacana *e-voting* dalam pelaksanaan Pemilu 2019 sebaiknya perlu dikaji lebih mendalam. Meskipun wacana *e-voting* patut diapresiasi karena dapat mengurangi biaya yang dikeluarkan dalam proses pemilu dan juga mudah dalam penghitungan, akan tetapi tetap perlu memperhatikan kesiapan infrastruktur pendukung, baik dari segi teknologi, pembiayaan, maupun sumber daya manusia. Selain itu, juga tetap harus memperhatikan asas pemilu itu sendiri. Artinya penggunaan *e-voting* tidak boleh melanggar asas luber jurdil.

Selain *e-voting*, materi krusial lain yang juga belum mendapatkan kesepakatan yakni terkait masalah ambang batas

parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas presiden (*presidential threshold*), sistem pemilu terbuka atau tertutup, konversi suara kursi, dan penambahan kursi DPR. Belum adanya kesepakatan terhadap kelima materi krusial tersebut secara tidak langsung menyebabkan pengesahan RUU Pemilu menjadi terlambat. Oleh karena itu, beberapa materi krusial yang menjadi perdebatan hendaknya segera diselesaikan. Di samping sebagai dasar penyelenggaraan pemilu serentak 2019, pengesahan RUU Pemilu diperlukan juga oleh KPU selaku penyelenggara pemilu guna mempersiapkan rencana strategis Pemilu 2019. Hal ini bukannya tanpa sebab, mengingat dengan adanya pemilu serentak yang sebentar lagi akan dilaksanakan, KPU harus menyusun pedoman teknis penyelenggara setiap tahapan dalam bentuk peraturan. Selanjutnya peraturan yang sudah ditetapkan tersebut wajib disosialisasikan kepada semua *stakeholder* pemilu seperti penyelenggara pemilu di provinsi dan kabupaten/kota, peserta pemilu (partai politik dan kandidat), pengawas pemilu, dan Pemerintah.

Penutup

Pengesahan RUU Pemilu perlu segera dilakukan. Terlambatnya pengesahan RUU Pemilu yang pada awalnya dijadwalkan selesai bulan April 2017 perlu menjadi perhatian khusus DPR RI, mengingat pengesahan RUU Pemilu sangat penting untuk dilakukan guna menghadapi pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019. Beberapa materi krusial yang belum mendapatkan kesepakatan (*e-voting*, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas presiden (*presidential threshold*), sistem pemilu terbuka atau tertutup, konversi suara kursi, dan penambahan kursi DPR), sebaiknya segera diselesaikan. Selain menjadi dasar atau payung hukum penyelenggaraan Pemilu 2019, pengesahan RUU Pemilu juga diperlukan, khususnya bagi KPU selaku penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan dan menyusun peraturan KPU guna menghadapi pelaksanaan Pemilu 2019.

Referensi

- Catrine Natalia. (2017). "Kodifikasi UU Pemilu: Sejarah dan Praktik di Beberapa Negara", <http://arsip.rumahpemilu.org/in/read/10797/Kodifikasi-UU-Pemilu-Sejarah-dan-Praktik-di-Beberapa-Negara-OLEH-CATHERINE-NATALIA.html>, diakses 27 April 2017.
- Draf Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu. Kodifikasi Hukum dan Inteprestasi Hukum", http://www.academia.edu/5147635/KODIFIKASI_HUKUM_DAN_INTERPRETASI_HUKUM, diakses 1 Mei 2017.
- "Pansus RUU Pemilu Kerucutkan Lima Isu Krusial", <http://nasional.kompas.com/read/2017/03/24/09550261/pansus.ruu.pemilu.kerucutkan.lima.isu.krusial>, diakses 27 April 2017.
- "Peluang E-Voting Masih ada", Media Indonesia, 2 Mei 2017, hlm 5.
- Perludem. "Buku Kodifikasi UU Pemilu", perludem.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id, diakses 6 Mei 2017.
- Perludem, Ringkasan Kodifikasi UU Pemilu, rumahpemilu.org/wp-content/plugins/download-attachments/.../download.php?id, diakses 6 Mei 2017.
- "Risalah Rapat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013", ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/mk/2013/14%20PUU-XI-2013.pdf, diakses 6 Mei 2017.
- "Tiga Isu Krusial dalam RUU Pemilu Akan Memperjelas Strategi Parpol", <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/20/11304511/tiga.isu.krusial.dalam.ruu.pemilu.akan.memperjelas.strategi.parpol>, diakses 2 Mei 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.