



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

**Fakultas Hukum**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

Alamat : Kampus II UMMgl Jl. Mayjend Bambang Soegeng Km 5 Mertoyudan Magelang 56172

## SURAT TUGAS

Nomor : 337/ST/FH/II.3.AU/F/2016

Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang dengan ini menugaskan kepada :

Nama : Suharso, SH., MH  
 NIK : 875906018  
 Pangkat / Jabatan / Gol : Penata / Lektor / III c  
 Jabatan : Dosen Fakultas Hukum  
 Universitas Muhammadiyah Magelang

1. Dasar : Surat dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang Nomor : 420/KPU.Kab-012.657431/XI/2016 tanggal 23 November 2016 Perihal : Permohonan Narasumber.

2. Untuk melaksanakan tugas sebagai Narasumber kegiatan "Penyuluhan Regulasi Pilkada serta Identifikasi Masalah dan Bantuan Hukum Menuju Pilkada Serentak Tahun 2016 yang berkualitas dan Berintegritas" yang dilaksanakan pada:

Hari/Tanggal : Rabu, 07 Desember 2016  
 Waktu : Pkl. 09.00 - Selesai  
 Tempat : Ramayana Meeting Room Hotel Trio  
 Jln. Jend. Sudirman No. 72 Magelang

3. Kemudian setelah selesai agar melaporkan kepada Dekan.

Magelang, 2 Desember 2016

Yang diberi tugas

Suharso, SH. MH  
NIK. 875906018

Dekan,

Basri, SH. MHum  
NIK. 966906114

Telah melaksanakan tugas

Di KPU. kab. Magelang

Tanggal

7/12



# **MENGGKRITISI REGULASI PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA SECARA LANGSUNG DAN SERENTAK**

Oleh : Suharso

## **PENDAHULUAN**

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa dalam kurun waktu dari tahun 2014 sampai tahun 2016 ini, telah dikeluarkan/ditetapkan beberapa undang-undang tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang dilakukan secara langsung dan dilanjutkan secara serentak. Dimulai dengan dikeluarkan Perppu No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan W menjadi Walikota, Undang Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 menjadi UU, Undang Undang No 8 Tahun 2015 Tentang perubahan atas undang-undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang, kemudian terakhir dikeluarkan UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan ke-dua atas UU No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang. Peraturang perundang-undangan tersebut diatas menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak yang telah dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015

### **Dinamika Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah perintah atributif dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”* Adapun politik pemelihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam hal memaknai frase *“dipilih secara demokratis”* selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan zaman. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa terdapat perubahan metode pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dapat

dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dinamika pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini diwarnai dengan terdapat 2 istilah yang berbeda yakni Pilkada dan Pemilukada, kurang lebih 15 tahun untuk menggambarkan politik pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kedua istilah itupun pada dasarnya memiliki pemaknaan yang berbeda. Pilkada merupakan akronim dari Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan Pemilukada adalah akronim dari Pemilihan umum Kepala Daerah. Istilah Pemilukada adalah istilah ketika pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim Pemilu. Istilah ini muncul setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/UU-II/2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan umum. Pengertian Pemilukada diatur dalam Pasal 1 Angka 4, yang menyatakan bahwa : *Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.* Selanjutnya dalam UU perubahannya UU No 15 Tahun 2015 Pemilukada kembali ditegaskan sebagai bagian dari rezim Pemilu dalam Pasal 1 Ayat 4 yang menyatakan bahwa *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.* Penggunaan istilah Kepala Daerah dalam UU No 15 Tahun 2015 telah diubah menjadi “ Gubernur, Bupati, dan Walikota” yang selaras dengan bunyi asli Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Mk kemudian menyatakan bahwa Pemilihan kepala Daerah bukan rezim Pemilu, hal ini dimulai sejak terbitnya Putusan dari Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013. Dalam Putusan tersebut Pemilihan umum hanya diartikan secara limitative sesuai original inten Pasal 22 E UUD 1945, yaitu Pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Sehingga perluasan makna Pemilu yang mencakup Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) adalah inskonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi. Karena pemilihan Kepala Daerah bukan rezim Pemilu melainkan rezim Pemerintah Daerah

maka istilah yang paling mungkin adalah digunakan “Pemilihan” atau setidaknya tidaknya menggunakan istilah Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) bukan Pemilukada.

### **Catatan kritis terhadap UU No 10 Tahun 2016**

Bahwa UU No 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang Undang No 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. UU ini diterbitkan dengan maksud dan tujuan untuk menyempurnakan atau memperbaiki UU sebelumnya yakni UU No 8 Tahun 2015

Nampak perbaikan atas revisi terhadap UU No 8 Tahun 2015 menjadi UU No 10 Tahun 2016 adalah sebagai berikut :

- ❖ Telah disepakati adanya Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara serentak yang bisa dilaksanakan secara menyeluruh pada bulan Septemberr 2020 dan Pemungutan suara serentak nasional pada bulan Nopember 2024. Hal ini telah diatur dalam Pasal 201 Ayat (6) yang menyatakan “ *Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September 2020. Kemudian Pasal 201 Ayat (8) yang menyatakan bahwa “ Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh Negara kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan Nopember 2024.*
- ❖ Penguatan tugas dan wewenang Bawaslu dinyatakan dalam 22 B ayat (b) “ *menerima, memeriksa, dan memutuskan keberatan atas putusan Bawaslu Propinsi terkait pemilihan calon Gubernur dan Wakil gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, calon Walikota dan Wakil Walokota terkait dengan pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau partai politik/gabungan partai politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak di izinkanya partai politik /gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon dalam pemilihan berikutnya”*
- ❖ Pembatasan dana kampanye, dari APBD. Tertuang dalam Pasal 74 Ayat (5) yang menyatakan “ *Sumbangan dana kampanye dari perseorangan paling banyak Rp 75.000.000 dan dari Badan hukium swasta paling banyak Rp 750.000.000.*

- ❖ Syarat dukungan , untuk syarat dukungan pasangan calon dari partai politik dan gabungan partai politik disepakati besarnya tetap 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25 % akumulasi perolehan suara yang dalam Pemilu anggota DPRD ( Pasal 20 Ayat 1). Sedangkan syarat dukungan untuk calon perseorangan yaitu paling sedikit 6,5% dan paling banyak 10% dari Daftar Pemilih Tetap (Pasal 41 huruf a, b, c, d).
- ❖ Konflik internal partai, apabila terjadi perselisihan kepengurusan partai politik maka yang dapat mendaftarkan pasangan calon adalah partai politik yang sah yang terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM. Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 40A Ayat (1), (2), (3). Pasal 40 Ayat (1), menyatakan “ *Partai Politik yang dapat mendapftarkan pasangan calon adalah Partai Politik yang sah*”. Pasal 40 ayat (2) menyatakan “ *Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik*”. *Kepengurusan partai politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan partai politik tingkat pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum HAM.* Pasal 40 ayat (3) ..... Apabila masih terjadi perselisihan maka kepengurusan partai politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon adalah kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan tetap dan didaftarkan dan ditetapkan oleh Menteri Hukum dan HAM.
- ❖ Penggunaan E-KTP. Pemerintah dan DPR sepakat penggunaan E-KTP sebagai syarat dukungan calon perseorangan maupun sebagai calon terdaftar sebagai pemilih, baru akan diterapkan pada Januari 2019.
- ❖ Adanya ketentuan larangan bagi petahana/incumbent untuk melakukan penggantian pejabat, sebagaimana diatur dalam pasal 72 ayat (2), “*Gubermnur dan Wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri.*”  
Apabila ada pelanggaran dalam hal ini, akan diberikan sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU (Pasal 72 ayat 5)

Ketentuan ini lebih tegas dari pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015 , petahana/incumbent hanya dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.

### **Kelemahan UU NO 10 Tahun 2016**

- ❖ Adanya ketentuan dalam Pasal 9 (huruf a) tentang Tugas dan Wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan, yang menyatakan bahwa “ *menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*” Dengan ketentuan ini tampaknya integritas Pilkada dapat terganggu, KPU jelas tidak mandiri. Lembaga penyelenggara pemilihan ini tidak dapat membuat Peraturan yang bersifat imparisial, netral, dan adil. Sebaliknya ia akan terikat pada keputusan konsultasi dengan DPR dan Pemerintah yang memiliki kepentingan politik masing-masing. Keadaan ini akan mempengaruhi integritas Pilkada. Hal ini bertentangan dengan Pasal 22 E UUD 1945 yang menyatakan, “ *Pemilihan umum di selenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.*”
- ❖ Ketentuan Pasal 7 huruf (g) mengenai persyaratan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Menyatakan bahwa “ *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan mantan terpidana*” Dalam pasal ini dapat dimaknai bahwa mantan terpidana dapat dicalonkan sebagai Kepala Daerah dan meloloskan calon Kepala Daerah yang pernah bermasalah dengan hukum Dalam Penjelasan yang dimaksud sebagai “ *mantan terpidana*” adalah yang sudah tidak ada hubungan teknis dan administrative dengan Menteri Hukum dan HAM. Padahal public/masyarakat dalam Pilkada menginginkan pemimpin yang memiliki rekam jejak yang tidak tercela, norma persyaratan secara keseluruhan dapat menjangkau pemimpin atau pemangku jabatan public yang baik, memiliki integritas dan kapabilitas

moral yang memadai, mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, benar-benar bersih, dan berwibawa dengan standar persyaratan yang obyektif

Pertanyaannya mengapa dalam UU No 10/2016 meloloskan persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakilnya ikut serta dalam pemilihan Kepala Daerah. Hal ini tidak terlepas dari uji materi yang diajukan oleh Fator Rasyid dan Jumanto ke MK, dengan Nomor Perkara 46/PUU-XIII/2015 selaku Pemohon yang menyatakan Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k UU No 1/2015 telah merugikan hak konstitusionalnya untuk ikut serta berpartisipasi sebagai calon dalam Pilkada. Pemohon dalam permohonannya mengakui dijatuhi pidana penjara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan diancam dengan pidana penjara 5 tahun.

Pada akhirnya MK memutuskan bahwa mantan terpidana boleh berpartisipasi sebagai calon dalam Pilkada dengan syarat bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Jadi dari Putusan Mk inilah yang diadopsi kedalam Pasal 7 huruf g UU No 10/2016 yang lebih mengedepankan perlindungan hak konstitusional warga Negara.

Yang menjadi pertanyaan penulis adalah yang telah disebutkan dalam Penjelasan, adalah mengapa yang dikecualikan mantan terpidana Bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak, **tidak termasuk kejahatan korupsi?**

- ❖ Ketentuan Cuti Petahana selama masa kampanye Pasal 70 ayat (3) yang menyatakan *“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan diri pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus menjalani cuti diluar tanggungan Negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”*.

Yang menjadi masalah dalam ketentuan ini adalah: (1) memang cuti itu merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai konsekuensi taat hukum tetapi disalah satu sisi dalam melaksanakan kewajibannya hak-hak terlanggar. Cuti selama 3,5 bulan memotong haknya selama 5 tahun. (b). Pejabat pengganti dengan istilah Pelaksana Tugas (PLT) secara administrative tidak mempunyai kewenangan ikut serta penanda tangan hal-hal yang bersifat strategis.

Menurut hemat penulis, cuti masa kampanye ini dikembalikan saja pada UU No 8 Tahun 2015, on/off

- ❖ Adanya 1 pasangan calon dalam Pemilihan (calon tunggal) yang diatur dalam Pasal 54 C. Hal ini akan mengurangi derajat demokrasi yang sehat. Demokrasi yang sehat adalah adanya kompetisi dalam pemilihan sehingga terdapatnya kandidat lebih dari satu yang merupakan ciri pemilihan. Sebenarnya tidak ada suatu alasan suatu daerah hanya memiliki satu pasangan calon saja kecuali memang situasi semacam itu diciptakan.

Partai politik sebagai pilar demokrasi harus berpartisipasi secara aktif, pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistim politik yang demokratis

- ❖ Ketentuan dalam Pasal 73 Ayat (1) yang menyatakan, *“Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjajikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/pemilih.*

Yang menjadi persoalan/problem adalah dalam penjelasannya “yang tidak termasuk memberikan uang atau materi lainnya”, pemberian beaya makan minum peserta kampanye, beaya transport peserta kampanye, beaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran. Menurut hemat penulis disinilah adanya peluang money politik, maka KPU harus menjaga ekstra ketat dalam menetapkan Peraturan KPU berikut fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu,



## PENUTUP

Pilkada langsung adalah cara yang dipilih oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Untuk pelaksanaan Pilkada langsung yang dilaksanakan secara serentak segala sesuatunya telah di atur dalam UU No.10 Tahun 2016 yang merupakan hasil perubahan dari UU No 8 Tahun 2015 dan UU No 1 Tahun 2015. Alasan masyarakat memilih Pilkada secara langsung adalah terletak pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala Daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih langsung oleh rakyat. Problematika terhadap UU yang mengaturnya masih tetap ada terbukti masih adanya uji materi/*yudicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut tidak menjadi suatu masalah selama untuk perbaikan dan penyempurnaan untuk lebih dapat memberikan adanya kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.