

Kodifikasi dan Sistematisasi UU Pemilu

Didik Supriyanto

Ketua Dewan Pembina Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Pertudem)

DPR dan pemerintah sudah sepakat memasukkan perubahan Undang-Undang No 1/2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU No 7/2017 tentang Pemilihan Umum sebagai prioritas dalam Program Legislasi Nasional 2025.

Keputusan di atas juga ditopang oleh UU No 59/2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045.

Menurut UU No 59/2024, demi mewujudkan demokrasi substantif, perlu dilakukan perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu melalui kodifikasi UU Pemilu dan UU Pilkada. UU No 7/2017 sebetulnya merupakan hasil kodifikasi tiga UU pemilu sebelumnya: UU No 42/2008 tentang Pemilu Presiden, UU No 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, serta UU No 8/2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.

Keputusan menyatukan UU Pilkada ke dalam UU Pemilu sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No 85/PUU-XX/2022, yang menegaskan bahwa pilkada adalah pemilu. Dua putusan MK itu mengakhiri perdebatan panjang: pilkada sebagai rezim pemilu versus pilkada sebagai rezim otonomi daerah.

Adapun perdebatan soal model penyatuan UU Pilkada ke dalam UU Pemilu, apakah melalui metode *omnibus* atau kodifikasi (*Kompas*, 18/1/2025), sebetulnya juga tidak perlu. Sebab, pilihannya sudah jelas: kodifikasi.

Kodifikasi adalah penyatuan dua atau lebih UU yang menghapus UU yang disatukan, sedangkan *omnibus* adalah penyatuan dua atau lebih UU tanpa menghapus UU yang disatukan. Metode kodifikasi yang terwujud dalam UU No 7/2017 sudah terbukti manfaatnya, sebaliknya metode *omnibus* yang terwujud dalam UU 11/2020 dan UU No 6/2023 tentang Cipta Kerja justru menimbulkan banyak kerumitan baru.

UU Partai Politik

Apabila pembentuk UU hendak memasukkan UU No 2/2008 *juncto* UU No 2/2011 tentang Partai Politik dalam (ko-

difikasi) UU Pemilu, juga bukan hal sulit. Sebab, dalam UU Pemilu terdapat bab tentang parpol peserta pemilu sehingga materi muatan UU No 2/2008 *juncto* UU No 2/2011 bisa dimasukkan dalam bab ini. Hal ini lebih kurang sama dengan UU No 15/2011 yang menjadi buku penyelenggara pemilu dalam UU No 7/2017.

Jika memang demikian, bagaimana sebaiknya sistematisasi kodifikasi (R)UU Pemilu? Pertanyaan ini penting dijawab. Pertama, untuk menghindari terulangnya kembali kesemrawutan pengaturan materi muatan UU sebagaimana terjadi pada UU No 1/2015 sehingga harus diubah tiga kali melalui UU No 8/2015, UU No 10/2016, dan UU No 6/2020.

Kedua, untuk menghindari terulangnya kembali asal menggabungkan materi muatan beberapa UU ke satu UU sebagaimana terjadi pada UU No 7/2017 sehingga terjadi tumpang tindih dan duplikasi pengaturan.

Menurut Lampiran II UU No 12/2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pengelompokan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Jika peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal itu dapat dikelompokkan menjadi buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.

Menyederhanakan kompleksitas

Pemilu adalah kegiatan politik yang sangat kompleks. Untuk mempermudah pemahaman atas kegiatan yang kompleks itu, pemilu bisa dilihat dari empat aspek: sistem, aktor, manajemen, dan penegakan hukum. Model pembagian empat aspek pemilu ini bisa menjadi dasar penyusunan sistematisasi sehingga (R)UU Pemilu bisa terdiri dari empat buku utama dan dua buku tambahan.

Buku Kesatu Ketentuan Umum terdiri dari Bab I Pengertian, Bab II Asas dan Tujuan, Bab III Sistem Pemilu, Bab IV Hak Pilih, dan Bab V Penyelenggaraan. Dalam buku kesatu ini, yang krusial adalah merumuskan tujuan pemilu, sesuatu yang belum berhasil dirumuskan dengan baik oleh UU Pemilu sebelumnya. Kejelasan rumusan tujuan akan mempermudah penyusunan norma-norma pengaturan sistem pemilu.

Sistem pemilu sendiri terdiri atas tu-



HERYUNANTO

juh variabel, yakni 1) besaran daerah pemilihan, 2) metode pencalonan, 3) metode pemberian suara, 4) ambang batas parlemen, 5) formula perolehan kursi, dan 6) penetapan calon terpilih, serta 7) waktu penyelenggaraan pemilu dalam sistem presidensial.

Pengaturan variabel sistem pemilu ini dilakukan secara berurutan, mulai dari pemilu presiden, pemilu DPR, dan pemilu DPRD provinsi, dilanjutkan dengan pemilu bupati/wali kota dan pemilu DPRD kabupaten/kota.

Sementara Bab V Penyelenggaraan harus menyelesaikan masalah nomenklatur yang terdapat dalam UU No 1/2015 dan UU No 7/2017. Pasal 22E UUD 1945 mengenal dua frasa berbeda: "pemilu dilaksanakan" (Ayat 1) dan "pemilu diselenggarakan" (Ayat 2 dan 5).

Oleh UU No 1/2015 dan UU No 7/2017, kata "dilaksanakan" dan "diselenggarakan" itu digunakan secara serampangan seakan tak menyadari bahwa pengertian "diselenggarakan" lebih luas maknanya daripada "dilaksanakan". Tentu hal ini tidak boleh terulang.

Buku Kedua Aktor terdiri dari Bab VI Penyelenggara, Bab VII Partai Politik (Peserta Pemilu), Bab VIII Calon, dan Bab IX Organisasi Pemantau. Jika materi muatan UU No 2/2008 *juncto* UU No 2/2011 dimasukkan dalam (R)UU Pemilu, Bab VII berjudul Partai Politik saja. Namun, jika materi muatan UU partai politik tidak dimasukkan dalam (R)UU Pemilu, Bab VII berjudul Partai Politik

Peserta Pemilu.

Buku Ketiga Pelaksanaan (manajemen pemilu) terdiri dari Bab X Pembentukan Daerah Pemilihan, Bab XI Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu, Bab XII Pendaftaran Pemilih, Bab XIII Pendaftaran Calon, Bab XIV Kampanye, Bab XV Pemungutan dan Penghitungan Suara, Bab XVI Penetapan Hasil, Bab XVII Pelantikan, serta Bab XVIII Pemilu Lanjutan dan Pemilu Susulan.

Dalam mengatur pelaksanaan tahapan pemilu, UU No 7/2017 memiliki tiga kelemahan, yakni 1) banyak terjadi duplikasi, termasuk duplikasi dengan pengaturan penyelenggara pemilu, 2) mengatur beberapa variabel sistem pemilu yang seharusnya diatur dalam bab sistem, dan 3) mengatur hal-hal teknis yang seharusnya menjadi porsi peraturan KPU. Jika tiga hal itu diatasi dengan baik, ketebalan (R)UU Pemilu akan berkurang signifikan.

Buku Keempat Penegakan Hukum terdiri dari Bab XIX Penanganan Pelanggaran Administrasi, Bab XX Penanganan Tindak Pidana, Bab XXI Penanganan Pelanggaran Kode Etik, Bab XXII Penyelesaian Sengketa Administrasi, dan Bab XXIII Penyelesaian Sengketa Hasil.

Dibandingkan dengan praktik di negara-negara lain, prosedur penanganan pelanggaran administrasi dan penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia jauh lebih rumit dan berbelit sehingga perlu dipikirkan prosedur yang lebih ringkas, jelas, dan tegas.

Dua buku terakhir adalah tambahan. *Buku Kelima Ketentuan Sanksi* terdiri dari Bab XXIV Ketentuan Sanksi Administrasi dan Bab XXV Ketentuan Sanksi Pidana. Lalu *Buku Keenam Ketentuan Penutup* terdiri dari Bab XXVI Ketentuan Peralihan dan Bab XXVII Ketentuan Penutup.

Bagi pembaca, sistematisasi (R)UU Pemilu di atas tak hanya memudahkan pemahaman atas pengaturan pemilu yang memang kompleks. Sementara, bagi pembentuk UU akan memudahkan pencarian jalan keluar untuk mengakhiri perdebatan berkepanjangan.

Penyatuan pengaturan variabel-variabel sistem pemilu dalam Bab III Sistem Pemilu menjadikan pembahasan dan negosiasi secara komprehensif sehingga jika setiap pihak, katakanlah ingin *trade off* pasal, mereka cepat mengambil keputusan karena pemetaannya lengkap dan jelas. Apabila bab sistem ini selesai, pembahasan materi muatan lain tinggal mengikuti dan merapikan dari ketentuan-ketentuan yang terdapat di UU lama.