

HARMONISASI PERATURAN KPU DAN PERATURAN PERUNDANGAN LAINNYA DEMI TERCIPTANYA AZAS KEPASTIAN HUKUM

Oleh: Agung Dugaswara

Anggota KPU Kota Sukabumi

Abstrak

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah salah satu lembaga yang diamanatkan undang-undang dasar 1945 untuk menyelenggarakan pemilu di negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan fungsinya selaku penyelenggara pemilu, Komisi Pemilihan Umum, diberikan wewenang oleh undang-undang untuk membuat Peraturan yang mengatur tentang pelaksanaan teknis dan tahapan Pemilu yang disebut sebagai Peraturan KPU. Pembuatan Peraturan KPU sebagaimana peraturan perundangan lainnya paling tidak harus melalui proses perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terdapat satu elemen yang memiliki peran penting dalam proses pembuatan peraturan untuk mewujudkan salah satu prinsip penyelenggaraan pemilu, yaitu prinsip berkepastian hukum. Elemen yang dimaksud adalah harmonisasi Peraturan KPU dan peraturan perundang-undangan lainnya. Harmonisasi Peraturan KPU dengan peraturan perundangan lainnya penting dilakukan untuk menimbulkan kepastian hukum bagi terlaksananya penyelenggaraan pemilu yang baik. Terjadinya beberapa kasus perbedaan penafsiran diantara penyelenggara pemilu dari level pusat hingga di daerah, berdasarkan hasil kajian, salah satunya disebabkan oleh disharmonisasi Peraturan KPU dan peraturan perundang-undangan lainnya. Diharapkan dengan adanya hasil kajian ini, dapat menjadi pemicu perbaikan perumusan peraturan KPU dimasa datang. Metode kajian menggunakan pendekatan yuridis normatif artinya dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, dan referensi lainnya.

1. Penulis adalah Anggota KPU Kota Sukabumi periode 2013 – 2018, dan 2018 - 2023

Kata kunci: Peraturan KPU, Harmonisasi, Kepastian Hukum.

The General Election Commission (KPU) is one of the institutions mandated by the 1945 Constitution to hold elections in the Republic of Indonesia. In carrying out its functions as the organizer of the election, the General Election Commission is given the authority by law for making regulations governing the technical implementation and stages of the election referred to as KPU Regulations. The making of KPU regulations, as well as other laws and regulations, must at least go through the process of planning, preparation, preparation techniques, formulation, discussion, ratification, enactment, and dissemination. There is one element that has an important role in the process of making regulations to realize one of the principles of holding elections, namely the principle of legal certainty. The element in question is the harmonization of KPU regulations and other laws. Harmonization of KPU regulations and other regulations is important to create legal certainty for implementing good elections. There have been several cases of differing interpretations between election organizers from the top level to the regions, based on the results of the study, one of which was caused by the disharmony of KPU regulations and other legislation. It is expected that with the results of this study, it can be a trigger for improvement in the formulation of KPU regulations in the future. The method of study uses a normative legal research approach meaning that it is done through a literature study that examines secondary data, both in the form of legislation and research results, and other references.

Keywords: KPU Regulation, Harmonization, Legal Certainty.

Pengantar

Indonesia sebagai negara hukum sebagai tertuang dalam konstitusi (UUD 1945) Pasal 1 ayat 3, dapat diartikan “sebagai suatu Negara yang menerapkan prinsip legalitas, yaitu segala tindakan Negara melalui, berdasarkan dan sesuai dengan hukum” (Simorangkir 1983, p.36). Pameo yang cukup populer di tengah masyarakat mengatakan bahwa “*hukum sebagai*

panglima” artinya bahwa setiap aktivitas baik itu menyangkut kekuasaan, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta aspek lainnya harus tunduk pada hukum, tidak terkecuali dalam aspek penyelenggaraan pemilu. aspek hukum atau legal dalam proses penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan Pemilu yang bersih dan berintegritas. Wall Dkk (2006) menyatakan bahwa berkaca pada tren yang berlangsung saat ini perumusan kerangka legal terkait kepemiluan khususnya di negara-negara demokrasi baru, adalah mengembangkan kerangka legal komprehensif yang dapat menjamin independensi dan integritas proses pemilu, meningkatkan konsistensi dan kesetaraan di dalam penyelenggaraan pemilu, serta meningkatkan partisipasi partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan para pemilih (p. 45).

Aspek hukum (baca *kepastian hukum*) merupakan salah satu prinsip dari penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana tertuang dalam undang undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 3. Prinsip kepastian hukum bagi penyelenggaraan pemilu seyogyanya merupakan salah satu turunan dari asas asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Mengacu kepada Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), yang dimaksud azas kepastian hukum dalam setiap peraturan perundang undangan memiliki unsur unsur yang hampir sama di dalam mendefinisikan asas kepastian hukum, yaitu, “mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara/Penyelenggaraan Pemerintahan” (Pratiwi dkk 2016, p.79).

Disisi yang lain secara doktrin, azas kepastian hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi yaitu dalam arti Materil dan dalam arti formil. LeIP dalam mengutip pernyataan Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya “Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan”, asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak seseorang yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah, menekankan bahwa kepastian hukum dalam arti materiil adalah adanya kepastian perlindungan atas hak-hak warga dan dipenuhinya harapan-harapan yang telah ditumbuhkan oleh organ pemerintah” (Pratiwi dkk, 2016, p. 81).

Arti formil dari azas kepastian hukum adalah setiap rumusan ketetapan harus disusun dengan bahasa yang jelas dan tidak boleh multi tafsir (Pratiwi dkk, 2016, p. 82), atau diartikan secara umum bahwa dalam membuat sebuah rumusan ketetapan atau regulasi, mutlak harus dihindari terjadinya perbedaan penafsiran atau malah *miss leading* (kesalahan pemahaman) terhadap sebuah regulasi.

Dalam ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, perlu digaris bawahi bahwa tidak semua penyelenggara pemilu khususnya di daerah merupakan seorang ahli/praktisi hukum atau sekurang kurangnya pernah sekolah atau belajar tentang hukum. Hal tersebut menyebabkan rata rata penyelenggara pemilu dalam memandang sebuah regulasi terkait masalah kepemiluan sangatlah sempit, mereka dalam mengambil keputusan ataupun memahami suatu permasalahan yang memiliki konsekuensi hukum hanya mengandalkan seperangkat aturan dari satu sudut pandang yaitu regulasi kepemiluan *ansich*.

Hal ini tentu saja cukup berbahaya, sebagaimana esay yang ditulis oleh Edi Danggur (2017) dengan judul “*Hukum Bukan Sekedar UU*” yang bersangkutan mengutip pernyataan Hans Kelsen dalam bukunya ‘*Teori Hukum Murni*’ mengatakan, “tidaklah mungkin untuk menangkap hakekat hukum jika seseorang hanya mengandalkan kepada satu peraturan perundang-undangan yang tersendiri.”

Dangur (2017) seolah tidak cukup mengutip Hans Kelsen dalam memperingati bahaya dalam menghukumi sesuatu hanya dari satu sumber, juga mengutip Thomas Aquinas yang mengatakan, “orang yang memahami hukum sekedar menghafal pasal dan memegang teguh kebenaran satu pasal itu ibarat orang yang hanya membaca satu buku saja (“*homo unius libri*”), sedangkan buku-buku lainnya tidak pernah ia baca. Akibatnya ia mempunyai perspektif yang sempit dalam memecahkan suatu masalah di tengah masyarakat” (Dangur, 2017).

Permasalahan berupa kurangnya pemahaman dibidang hukum bagi penyelenggara pemilu diatas, makin diperumit dengan adanya beberapa Peraturan KPU yang tidak sejalan (Disharmonis) dengan bentuk peraturan lain, yang memiliki keterkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemilu. Permasalahan tesebut dapat dihindari dengan melakukan harmonisasi Peraturan KPU dengan peraturan perundang undangan lainnya, sehingga dapat menjamin terciptanya kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilu.

Rumusan Masalah dan Tujuan

Berangkat dari pengantar dari tulisan ini, maka dapat kita rumuskan masalah yang selanjutnya menjadi bahan diskusi meliputi beberapa hal berikut ini:

1. Apakah telah terjadi disharmoni antara peraturan KPU dan Peraturan perundang undangan lainnya?
2. Apakah akibat yang ditimbulkan dari disharmoni antara peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya?

3. Apa upaya yang dapat dilakukan dalam mewujudkan keselarasan (harmonisasi) antara Peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya.

Tujuan dari tulisan ini adalah, selain untuk menjawab permasalahan diatas, juga untuk dapat memberikan rekomendasi bagi penyusunan peraturan KPU dimasa yang datang.

Metode Penelitian

Metode kajian menggunakan pendekatan yuridis normatif artinya dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, dan referensi lainnya. Christiani (2015) dalam menjelaskan pendekatan yuridis normative, memulainya dari penjelasan tentang *apa itu research?* dengan mengutip Wignyosoebroto (2012), "*Research or in English is called the research is a quest. Through the research, people are searching something new, such as the truth or true knowledge, which can be used to answer a question a correct answer to a problem* (p, 202)." Penjelasan tersebut setidaknya mempertegas tujuan dari tulisan ini, yaitu untuk mencari jawaban dan solusi dari munculnya masalah disharmonis peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya.

Kajian yuridis normative, sebagaimana dijelaskan Christiani (2015) dengan mengutip Peter Mahmud Marzuki, adalah, "*Normative legal research is a process to find a legal rules, legal principles, and doctrines of the law to address a legal issues at hand. Result of the study of law are argument, theory, or the new concept as a prescription in solving the problems.*" (Pendekatan yuridis normative adalah sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum untuk menunjukkan permasalahan hukum. Hasil dari pendekatan dalam study hukum adalah argument, teori, atau konsep baru sebagai sebuah rujukan untuk menyelesaikan permasalahan).

Data yang diambil dalam pendekatan yuridis normative adalah peraturan hukum dan perundang undangan (so that the object of legal research normatife or doctrinal is a rule of law it self) (Christiani, 2015, p.204)

Legalitas dan Kedudukan Peraturan Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU)

Istilah 'lembaga penyelenggara pemilu' atau LPP digunakan untuk merujuk pada lembaga atau sejumlah lembaga yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu, terlepas dari apapun bentuk kerangka kerja kelembagaan lain yang menaunginya (Wall dkk, 2006:1). Di Indonesia istilah ini mengacu kepada 3 lembaga yang memiliki kedudukan setara

yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut dibentuk berdasarkan perintah Konstitusi (UUD 1945) Indonesia khususnya Pasal 22 E Ayat (5). Ketiga LPP tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

Di Indonesia LPP memiliki peran dan wewenang dalam membuat seperangkat peraturan terkait kepemiluan. Hal tersebut telah dijamin dalam undang undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu khususnya pasal 75 (KPU), Pasal 145 (Bawaslu), dan pasal 160 (DKPP). Namun perlu digaris bawahi terkait dengan teknis kepemiluan dalam setiap tahapan Peraturan yang dikeluarkan KPU (selanjutnya disebut PKPU) merupakan rujukan bagi diselenggarakannya pemilu di Indonesia. Hal ini dikarenakan baik Bawaslu dan DKPP hanya memiliki tugas dan wewenang dalam bidang pengawasan pemilu dan penegakan kode etik. LPP di Indonesia (Baca KPU) berwenang membuat regulasi terkait beberapa area penting, misalnya soal penetapan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi kandidat, prosedur kampanye, pelaporan pendanaan kampanye, dan proses pemungutan suara (Wall dkk, 2006, p.53).

Peraturan KPU merupakan sebuah peraturan yang memiliki sifat mengikat, dikarenakan merupakan bagian dari sistem dan hierarki perundang – undangan di negeri ini. Hal tersebut dapat ditelaah dengan mengacu pada Undang undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan. Hal ini secara sistematis dapat dijelaskan sebagai berikut, walau Peraturan KPU tidak secara eksplisit tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang undang nomor 12 tahun 2011, yang berbunyi,

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Peraturan KPU memang tidak disebutkan dalam pasal dan ayat diatas, namun landasan yuridisnya dapat dilihat dalam pasal selanjutnya yaitu pasal 8 ayat (1) yang berbunyi,

“Jenis Peraturan Perundang-undangan *selain* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Pentingnya Harmonisasi Peraturan KPU Dan Peraturan perundang undangan lainnya, contoh kasus disharmonis peraturan KPU.

Vitalnya kedudukan peraturan KPU dalam pelaksanaan setiap teknis tahapan pemilihan, membuat setiap rumusan norma yang terkandung didalam peraturan KPU haruslah komprehensif, detail, dan tidak kalah pentingnya harmonis dengan tata perundang undangan lainnya. Harmonisasi peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya adalah hal yang mutlak wajib dilakukan, hal ini dikarenakan peraturan terkait penyelenggaraan pemilihan tidak dapat berdiri sendiri, namun juga membutuhkan basis regulasi lainnya. OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) dalam bukunya yang berjudul, “*Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*” mengingatkan Akan pentingnya harmonisasi regulasi pemilihan (peraturan KPU) dengan peraturan lainnya. Mereka menyatakan,

“ An electoral law neither can nor should contain all regulations relevant to the electoral process. The electoral process will require the involvement of institutions and implementation of procedures that are based on other parts of the national legal system National legislation governing the media, the registration of political parties, party and campaign finance, citizenship, voter registration and criminal provisions related to electoral violations are of particular importance. These laws are part of the legal framework for elections and, in many instances, are as important as the electoral legislation to ensuring the conditions for democratic elections (OSCE/ODIHR 2013, p.11).

International IDEA menambahkan dalam kutipan yang hampir sama, bahwa setiap ketentuan hukum yang memiliki implikasi terkait dengan tahapan dan proses pemilu harus diidentifikasi dan di kaji (*All legal provisions that have an impact on the election process should be identified and assessed*)(International IDEA 2001, p.16). Harmonisasi peraturan perundang undangan juga merupakan perintah dari undang undang nomor 12 tahun 2011, khususnya pasal 6 ayat (1) dimana muatan atau kandungan peraturan perundangan salah satunya haruslah mencerminkan azas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013), kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan harmoni, atau se-iya se-kata, sedangkan kata harmonisasi diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan. Keselarasan yang dimaksud adalah agar setiap peraturan KPU yang dikeluarkan dapat bersifat holistic, komprehensif, serta dapat menjadi rujukan secara detail terkait dengan teknis tahapan pemilihan, bukan saja oleh penyelenggara pemilu tapi juga pemangku kepentingan lainnya. Dalam artian peraturan KPU dalam muatannya mengadopsi norma yang juga diatur dalam peraturan perundang undangan lainnya sepanjang hal tersebut relevan dengan tugas, wewenang KPU, dan teknis penyelenggaraan pemilu.

Setidaknya ada dua model proses harmonisasi Peraturan KPU dengan Peraturan Perundang undangan lainnya, yaitu harmonisasi peraturan KPU dengan peraturan perundang undangan induknya (undang undang nomor 7 tahun 2017) dan Harmonisasi Peraturan KPU dengan Peraturan perundang undangan lain yang setara secara hierarkis.

Untuk melihat seberapa penting dua model harmonisasi diatas dapat kita lihat pada dua contoh kasus disharmoni Peraturan KPU dengan Peraturan lainnya yaitu, *pertama* adalah disharmoni peraturan KPU dan Peraturan Perundangan Induknya, dalam hal ini undang – undang nomor 7 Tahun 2017. Contoh kasus yang paling menarik dalam hal ini adalah “benturan” antara undang – undang nomor 7 Tahun 2017 dengan Peraturan KPU 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Polemik yang terjadi pada kasus ini adalah muatan dalam Peraturan KPU nomor 20 khususnya pasal 4 ayat (3), yang khusus larangan bagi partai politik untuk menyertakan/mencalonkan calon terpidana korupsi sebagai calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Meskipun pada akhirnya Mahkamah Agung (MA) mencabut pasal tersebut dengan jalan mengabulkan judicial review yang diajukan oleh beberapa pihak diantaranya Wa Ode Nurhayati melalui putusan nomor 55P/HUM/2018, Jumanto melalui putusan nomor 46P/HUM/2018, dan Lucianty melalui putusan nomor 30P/Hum/2018.

Permasalahan yang muncul disini bukanlah pada dikeluarkannya pada putusan MA, namun sebelum putusan tersebut dikeluarkan, khususnya pada saat tahapan pengajuan bakal calon dan verifikasi bakal calon. Melihat pada jadwal tahapan yang tertuang dalam PKPU tentang Tahapan dan Jadwal Pemilu 2019 dan keluarnya putusan MA terkait masalah tersebut, dapat dikatakan sudah terlambat, dikarenakan putusan MA keluar pada tanggal 13 September

2018 sementara itu pada tanggal 14 September 2018 sudah masuk dalam tahapan penyusunan Daftar Calon Tetap (DCT).

Pra Putusan MA, atau tepatnya pada tahapan pengajuan bakal calon hingga verifikasi pengajuan calon pengganti DCS (daftar calon sementara) dapat dilihat muncul polemic dan sengkaret bukan hanya antara KPU selaku pelaksana teknis dengan peserta pemilu namun juga dengan Bawaslu sebagai yang bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilu. Perbedaan sudut pandang (penafsiran) antara jajaran Bawaslu dan KPU di daerah dapat dilihat pada banyaknya putusan Bawaslu di daerah pada sidang sengketa proses pencalonan yang mengabulkan gugatan bakal calon yang merupakan mantan napi Terpidana Korupsi.(Kompas.com, 27 Agustus 2018)

Beberapa pihak memang mengemukakan keberatan terhadap beberapa putusan jajaran bawaslu di daerah, dengan argumentasi bahwa bawaslu tidak memiliki kewenangan dalam menilai apakah Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan undang undang atau tidak, bukan malah mengiyakan argumentasi pemohon yang mendalilkan Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan undang undang. Seharusnya Bawaslu lebih pada proses mengawasi apakah ketentuan-ketentuan dalam Peraturan KPU sebagai koridor hukum penyelenggaraan tahapan Pemilu dilaksanakan oleh KPU atau Peserta Pemilu atau tidak, sesuai dengan pasal 93 huruf K undang undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum. Dikarenakan sebelum putusan MA terkait judicial review Peraturan KPU dimaksud belum keluar, maka PKPU tersebut tetap mengikat semua pihak.

Terlepas dari perdebatan putusan Bawaslu tersebut sudah tepat ataupun tidak, munculnya masalah ini disebabkan oleh adanya disharmonisasi antara Peraturan KPU terkait masalah pencalonan dan regulasi induk kepemiluan (undang undang nomor 7 tahun 2017). Hal ini menyebabkan peraturan perundang undangan tidak terlaksana secara efektif, efisien, dan juga terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, yang keduanya merupakan akibat dari terjadinya disharmoni peraturan perundang undangan (Mahendra, 2010).

Kasus *kedua* adalah disharmoni peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya yang secara hierarkis setingkat. Contoh kasus yang dapat dijadikan bahan kajian adalah Peraturan KPU nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran, verifikasi, dan penetapan partai politik peserta pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan Permendagri nomor 18 tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Apabila dilakukan komparasi terhadap dua peraturan perundang undangan, maka terlihat bahwa PKPU nomor 6 tersebut belum secara

komprehensif dan holistik mengatur syarat keabsahan keanggotaan Partai Politik khususnya terkait boleh tidaknya Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD)¹ menjadi anggota partai politik.

Didalam PKPU nomor 6 tahun 2018, keabsahan keanggotaan dari partai politik dalam proses verifikasi administrasi hanya dibatasi terhadap dua kondisi yaitu dari sisi pekerjaan apakah yang bersangkutan bekerja sebagai anggota TNI/Polri dan ASN, serta dari segi apakah anggota tersebut sudah berusia 17 tahun atau belum, sebagaimana tercantum dalam pasal 20 Ayat (3) yang berbunyi ;

“Keanggotaan Partai Politik yang tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat terjadi apabila:

- a. anggota Partai Politik berstatus sebagai Anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia dan Aparatur Sipil Negara; dan/atau
- b. anggota Partai Politik belum berusia 17 (tujuh belas) tahun pada masa pendaftaran dan/atau belum menikah.”

Sementara itu dalam Permendagri nomor 18 tahun 2018, jelas disebutkan terkait larangan Lembaga kemasyarakatan desa untuk menjadi anggota Partai Politik, sebagaimana tercantum dalam pasal 8 ayat (5) yang berbunyi, “Pengurus LKD dilarang merangkap jabatan pada LKD lainnya dan dilarang menjadi anggota salah satu partai politik.”

Larangan tersebut memiliki bunyi yang sama dengan larangan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 23 Ayat (1) yang berbunyi, “tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis.” Namun yang menarik adalah perlakuan PKPU nomor 6 tahun 2018 terhadap dua peraturan diatas berbeda satu sama lainnya.

Memang pada prakteknya susah membedakan siapa saja dari anggota partai politik yang menjabat sebagai pengurus LKD sebut saja RT atau RW. Hal ini dikarenakan LKD adalah jabatan non formal. Namun setidaknya PKPU 6 tahun 2018 dapat mengakomodir norma yang diatur dalam permendagri 18 tahun 2018 diatas dalam kegiatan verifikasi faktual keanggotaan partai politik. Tidak diaturnya larangan bagi pengurus LKD untuk menjadi anggota partai politik dalam PKPU nomor 6 tahun 2018, sebagai bentuk harmonisasi peraturan KPU dengan Peraturan perundangan lainnya, akan memiliki beberapa akibat seperti terdapatnya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan peraturan tersebut, dan juga terjadinya

¹ Menurut Permendagri nomor 18 Tahun 2018 pasal 6 ayat (1) yang termasuk Lembaga Kemasyarakatan Desa antara lain adalah, Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna, Posyandu, dan LPM

disfungsi hukum yang artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Disharmoni peraturan pada tahapan verifikasi peserta pemilu (Partai Politik) khususnya terkait keabsahan keanggotaan partai politik akan berimbas pada tahapan lainnya dikemudian hari sebagai contoh adalah tahapan pencalonan anggota DPR dan DPRD. Hal ini dikarenakan salah satu syarat pencalonan anggota DPR dan DPRD adalah menjadi anggota Partai Politik peserta pemilu 2019. Di Jakarta muncul protes dari salah satu peserta pemilu terkait dengan diberhentikannya sejumlah RT dan RW yang menjadi calon legislatif, dan salah satu alasan protes itu muncul adalah bahwa PKPU tidak pernah melarang dan mengatur hal tersebut. (Indopos.co.id, 21 November 2018)

Sementara di Banjarmasin, disharmonis antara PKPU nomor 6 tahun 2018 dan Permendagri 18 Tahun 2018 telah menyebabkan ego sektoral antar Instansi. Saling lempar tanggung jawab dan kewenangan berakibat pada tidak adanya kepastian hukum ditengah masyarakat khususnya di Banjarmasin (Kalsel.Procal.co, 17 November 2018).

Apabila disimpulkan paling tidak ada 4 akibat yang muncul dari disharmoni peraturan KPU dan peraturan perundang undangan lainnya dalam contoh kasus diatas, yang semuanya telah disampaikan oleh mahendra dalam esaynya, adapun akibat itu antara lain ialah :

1. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
2. Timbulnya ketidakpastian hukum;
3. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
4. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur (Mahendra, 2010).

Membangun Upaya Harmonisasi Peraturan KPU

Secara umum harmonisasi peraturan perundang undangan secara nasional masih menjadi perhatian besar dan menjadi permasalahan dibidang hukum saat ini. Sebagaimana tertuang dalam “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020 – 2024” yang dikeluarkan oleh kementerian PPN/Bapenas yang menyatakan bahwa, “permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, antara lain adalah kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (hyper regulation), regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan *disharmoni* yang berdampak pada ketidakpastian hukum

(Kementrian PPN/Bapenas, 2019, p.220). Oleh karena itu proses harmonisasi peraturan KPU, selain untuk mewujudkan Pemilu yang bersih dan berintegritas juga untuk turut andil dalam pembangunan nasional di bidang hukum khususnya terkait dengan regulasi kepemiluan.

Proses harmonisasi peraturan perundang undangan sejatinya dilakukan pada fase rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi. Peraturan perundang-undangan yang sudah jadi proses yang dilakukan adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (*judicial review*). Hasil pengujian dapat berupa suatu pasal atau ayat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau secara keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain pengujian oleh lembaga yudisial, terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi juga dapat dilakukan pengkajian (*non-judicial review*). Hasil pengkajian tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh pemrakarsa untuk menentukan sikap atas peraturan perundang-undangan yang dikaji tersebut

Berbicara tentang harmonisasi peraturan perundang undangan, tentu terdapat perbedaan yang mendasar antara proses harmonisasi dalam pembuatan undang undang dan harmonisasi pembuatan peraturan dibawah undang undang (salah satunya PKPU).

Perbedaan tersebut secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut, harmonisasi pembuatan undang undang dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik (NA), penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan penyusunan RUU (rancangan undang undang), RPP (rancangan peraturan pemerintah) dan Rancangan Perpres. Hal tersebut (naskah akademik) merupakan salah satu faktor penting dalam aspek perencanaan. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan, serta disusun secara terencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang tepat, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (3), UU RI Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Kemenkumham). Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa RUU, RPP dan Rancangan Perpres dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama Panitia Antar Kementerian (PAK) agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya (Soegiyono dkk 2015, 7).

Dalam proses perancangan rumusan peraturan perundang undangan yang secara hierarki dibawah undang undang, atau dengan kata lain peraturan perundang undangan yang diatur dalam pasal 8 ayat (1) (salah satunya peraturan KPU), undang undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan telah menjelaskan, bahwa tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, serta pengundangan dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi, serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).²

Namun walaupun setiap tahapan tersebut bersifat pilihan yang disesuaikan dengan kebutuhan, namun alangkah baiknya tahapan pembentukan tersebut dapat juga dijalankan pada saat merumuskan peraturan KPU. Hal ini dikarenakan proses harmonisasi untuk rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat di bawah UU, pengharmonisasian dilakukan sejak persiapan sampai dengan pembahasan (Setiadi, n.d.).

Upaya pengharmonisasian Peraturan KPU sejak tahapan persiapan hingga pembahasan, paling tidak melibatkan dua faktor, yang pertama adalah faktor internal KPU dan yang kedua adalah faktor eksternal dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Faktor internal KPU yang memiliki peran dalam upaya melakukan proses harmonisasi peraturan KPU antara lain adalah:

1. Pemberdayaan Biro Hukum (Bagian Biro Hukum) yang bertugas menyusun peraturan KPU, dalam hal ini hendaknya dijadikan suatu kesadaran bersama, penyusunan rumusan Peraturan KPU bukan semata mata dijadikan tugas rutin yang harus dilakukan secara berkala. Perlu diingat peraturan perundang undangan selalu berubah sesuai dengan kondisi zaman, dan kondisi sosial masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah kajian komparasi terhadap setiap regulasi yang ada, agar dapat selalu selaraskan dengan peraturan KPU.
2. Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas atau belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, Dalam penugasan di biro/bagian hukum, hendaknya dibuatkan satu bidang khusus yang terkait dengan harmonisasi peraturan. Tugas bidang tersebut adalah melakukan kajian terkait dengan setiap regulasi yang memiliki keterkaitan dengan

² Hal ini tertuang Penjelasan atas Undang undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, hlm 3

proses pemilu, Regulasi yang dikaji bukan hanya peraturan induk kepegiluan an sich, namun juga peraturan peraturan lain yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan pemilu baik secara langsung ataupun tidak.

3. Melakukan pengkajian terhadap peraturan KPU yang telah jadi, serta merumuskan setiap masalah yang muncul dilapangan berkaitan dengan aspek pelaksanaan peraturan KPU dilapangan untuk dilakukan perbaikan terhadap peraturan KPU tersebut dimasa yang datang.
4. Melibatkan jajaran KPU di daerah untuk menyerap setiap permasalahan yang muncul di lapangan, untuk segera dicarikan solusinya dalam bentuk perbaikan regulasi (Peraturan KPU).

Sementara itu untuk faktor eksternal dalam upaya proses harmonisasi peraturan KPU, adalah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Secara yuridis dalam penjelasan undang undang 12 tahun 2011, partisipasi masyarakat masuk kedalam azas keterbukaan.³ Disisi lain Pembentukan perundang-undangan yang partisipatif perlu melingkupi baik proses maupun substansi undang-undang bersangkutan. (Riskiyono 2016, p.14)

Pertama, melingkupi proses bermakna mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam mengatur sesuatu persoalan. Kedua, mencakup substansi bermakna materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis serta berkarakter responsif/populistik. Lebih jauh Riskiyono mengatakan partisipasi, transparansi, dan demokratisasi merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan UU di satu negara demokrasi (Riskiyono 2016, p.14).

Tentu saja undang undang dan peraturan KPU berbeda, baik dari segi kekuatan dan herarkis perundang undangan. Dalam aspek pembuatan undang undang aspek tranparansi dan partisipasi publik dimulai dari pembuatan naskah akademik. Sementara dalam rancangan perumusan peraturan KPU, partisipasi publik dapat berupa rapat dengar pendapat dengan para pemangku kepentingan atau melalui uji publik terkait dengan peraturan KPU yang akan dikeluarkan. Target dari kegiatan tersebut adalah untuk menerima masukan dari masyarakat terkait perumusan Peraturan KPU yang akan ditetapkan, sehingga diharapkan Peraturan KPU

³ Dalam penjelasan Pasal 5 huruf g undang undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan bahwa Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersebut menjadi selaras, berkesesuaian, serasi, komprehensif, dan holistik untuk dapat menjawab setiap permasalahan teknis kepemiluan.

Contoh paling mutakhir terkait dengan upaya harmonisasi peraturan KPU yang melibatkan masyarakat adalah draft Peraturan PKPU Pencalonan Pilkada yang di uji publik kan pada tanggal 3 oktober 2019 yang lalu, dimana pada draft tersebut terjadi perubahan yang terhadap pasal 14 ayat 6 huruf b dalam PKPU 3 Tahun 2017 dan PKPU 15 Tahun 2017 tentang Pencalonan pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2018, yang pada awalnya data dukungan calon perseorangan tidak mencantumkan pekerjaan, namun pada draft Peraturan KPU yang dijadikan alat uji publik khususnya pasal 14 ayat 4 data dukungan calon perseorangan wajib mencantumkan jenis pekerjaan.

Hal ini tentu saja memberikan sebuah kepastian hukum tentang siapa saja yang dapat memberikan dukungan bagi calon perseorangan. Karena perlu diingat tidak semua orang dapat memberikan dukungan bagi calon perseorangan, masyarakat yang berprofesi sebagai TNI/POLRI dan ASN jelas tidak dapat memberikan dukungan kepada calon peseorangan, hal ini selaras dengan dengan regulasi yang mengatur terkait profesi diatas.⁴

Kesimpulan

Bahwa proses harmonisasi peraturan KPU dengan peraturan perundang undangan lainnya, sangatlah penting dilakukan. Hal tersebut dalam rangka untuk menciptakan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu di daerah. Harmonisasi peraturan KPU dengan peraturan perundang undangan lainya dilakukan bukan hanya untuk menciptakan keselarasan, kesesuaian, atau menghindari tumpang tindih antara satu aturan dengan aturan lainnya. Lebih dari itu harmonisasi peraturan KPU adalah upaya pengadopsian norma yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan pemilu yang ada didalam peraturan lain kedalam peraturan KPU, sehingga hal tersebut dapat menjadi rujukan bagi penyelenggara pemilu di semua tingkatan. Proses harmonisasi dengan jalan pengadopsian norma sebagaimana disebut diatas, bertujuan untuk memudahkan penyelenggara pemilu (KPU) didaerah dalam mencari landasan hukum dalam memutuskan setiap kegiatan dalam tahapan kepemiluan, hal ini dikarenakan tidak semua penyelenggara pemilu memiliki kapasitas sebagai ahli/praktis hukum atau pernah sekolah dibidang hukum, yang menyebabkan mereka tidak bisa memahami masalah hukum secara komprehensif.

⁴ Dalam undang undang nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, khususnya pasal 9 ayat 2 berbunyi, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik". Norma inilah yang membatasi dan melarang ASN dalam memberikan dukungannya bagi calon perseorangan dalam Pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

- JCT Simorangkir. (1983). Hukum dan Konstitusi Indonesia, Jakarta: Gunung Agung.
- Pratiwi, Cekli Setya. dkk. (2016). Penjelasan Hukum asas umum pemerintahan yang baik: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).
- Riskiyono, Joko. (2016). Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang undang: Telaah atas Pembentukan Undang – undang Penyelenggara Pemilu. Perludem.
- Soegiyono, dkk. (2015) Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan 2015, LAPAN. Penerbit Mitra Wacana Media,
- Wall. dkk. (2006). Desain Penyelenggara Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA (terj): Perludem.
- International IDEA. (2001) International Electoral Standarts: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). (2013). Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections. OSCE/ODIHR.
- Kementrian PPN/Bapenas. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 : Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi Yang Sejahtera, Adil, Dan Berkesinambungan.

Daftar Peraturan Perundang undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *Amandemen* (Perubahan) I, II, III dan IV.

Undang undang nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan
Undang undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
Peraturan Pemerintah nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
Permendagri nomor 18 tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga
Adat Desa
Peraturan KPU nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran, verifikasi, dan penetapan partai
politik peserta pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah
Peraturan KPU 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Kabupaten/Kota.

Jurnal dan artikel dari Internet

Christiani, Theresia Anita (2015). Normative and Empirical Research Method: Their
Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object. Diambil dari
www.Sciencedirect.com
Dangur, Edi. (2017). Hukum Bukan Sekedar UU, Dikutip dari
<https://jendelanasional.id/headline/hukum-bukan-sekedar-uu/>,
Setiadi, Wicipto, DR, SH, MH., “Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan
Kualitas Peraturan Perundang-undangan” Dikutip dari
[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/232-proses-pengharmonisasian-
sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/232-proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan.html).
Mahendra, AA Oka. (2010). Harmonisasi Peraturan Perundang undangan, dikutip dari
[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-
perundang-undangan.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html),

Berita Online

Laman Berita Kompas.com,” Bawaslu diminta koreksi Panwaslu daerah yang kabulkan
gugatan caleg eks koruptor”, dikutip dari
[https://nasional.kompas.com/read/2018/08/27/08463211/bawaslu-diminta-koreksi-
panwaslu-daerah-yang-kabulkan-gugatan-caleg-eks](https://nasional.kompas.com/read/2018/08/27/08463211/bawaslu-diminta-koreksi-panwaslu-daerah-yang-kabulkan-gugatan-caleg-eks), tayang 27 Agustus 2018

Laman berita Indopos.co.id, “larangan RT dan RW Nyaleg Di Protes,
<https://indopos.co.id/read/2018/11/21/156127/larangan-rt-dan-rw-nyaleg-diprotes/>,
Tayang 21 November 2018

Laman berita ProKalsel, “Sstttt...! Pak RT dan Pak RW Diam Diam Jadi Caleg,” dikutip dari
<https://kalsel.prokal.co/read/news/18729-sstttt-pak-rt-dan-pak-rw-diam-diam-jadi-caleg.html>, Tayang 17 November 2018.