



Partisipasi Publik, Transparansi Informasi, dan Telaah Konten

# PRODUK HUKUM PILKADA



## PENULIS

- Meidy Y. Tinangon • Reigen Montolalu • Robby A.M. Manopo •
- Sunday D.A. Rompas • Jacobus A. Wowor • Lidya N. Rantung •
- Fikri Tjiko • Suryani Bahende • Febry J. Langkun •
- Didi Muslim Sekutu • Paul E. Tuama • Mineshia Lesawengen •

## EDITOR

Tommy Sumakul - Goince H. Tumbel - Ivan R. B. Kaunang  
Meidy Y. Tinangon - Kalfein Wuisan

[idm.kpu.go.id](http://idm.kpu.go.id)

*Partisipasi Publik, Transparansi Informasi dan Telaah Konten*

# **PRODUK HUKUM PILKADA**



Komisi Pemilihan Umum  
Provinsi Sulawesi Utara  
2021

## ***Partisipasi Publik, Transparansi Informasi dan Telaah Konten*** **PRODUK HUKUM PILKADA**

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara<sup>©</sup> 2021

### **□ Pengarah:**

Ardiles M.R. Mewoh •  
Yessy Y. Momongan • Meidy Y. Tinangon •  
Lanny A. Ointu • Salman Saelangi •

### **□ Penanggung Jawab:**

Pujiastuti

### **□ Editor:**

Tommy Sumakul • Goince H. Tumbel • Ivan R.B. Kaunang  
Meidy Y. Tinangon • Kalfein M. Wuisan

### **□ Penulis:**

• Meidy Y. Tinangon • Reigen Montolalu • Robby A.M. Manopo  
• Sunday D.A. Rompas • Jacobus A. Wowor • Lidya N. Rantung  
• Fikri Tjiko • Suryani Bahende • Febry J. Langkun • Paul E. Tuama  
• Mineshia Lesawengen

### **□ Sekretariat/Administrasi**

Nina Polii; Lidya Rantung; Febry Langkun; Anita Todar;  
Absan Tahendung; Indra Pakaya

### **□ Penerbit:**

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara  
Jalan Diponegoro No. 25, Teling Atas, Wenang, Mahakeret Timur, Kec.  
Wenang, Kota Manado, Sulawesi Utara 95112  
xvii + 247 hlm; 17,6 x 25 cm  
Cover Design dan Lay Out: Kalfein Wuisan  
ISBN: 978-623-6183-12-0  
Cetakan pertama, Maret 2021

PERPUSTAKAAN NASIONAL  
KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)

## *Kata Pengantar & Ucapan Terima Kasih*

Kerangka hukum pemilihan (*electoral legal framework*) merupakan bagian penting dalam sebuah sistem penyelenggaraan pemilu/pemilihan. Di Indonesia, kerangka hukum pemilihan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang mengenal pola hierarki di antara produk hukum. Kerangka hukum mengatur segala proses tahapan pemilihan dan menjadi acuan dalam menyelenggarakan pemilihan. Tak dapat dipungkiri, problematika juga muncul dari produk hukum itu sendiri. Karenanya praktek penyusunan produk hukum serta penyebarluasannya menjadi penting dipelajari. Tak kalah pentingnya dari perspektif penyelenggara dan stakeholder pemilihan, untuk membedah konten dari produk hukum, agar bisa menemukan substansi pengaturannya, termasuk menelisik problematika dalam produk hukum tersebut.

Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan juga diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Pemilihan untuk membentuk produk hukum dalam bentuk Peraturan KPU yang sifatnya pengaturan (*regeling*), Keputusan KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang sifatnya penetapan (*beshicking*), dan beberapa model produk hukum yang sifatnya peraturan kebijakan (*beleidsregel*), seperti pedoman teknis, petunjuk teknis dan Standar Operasional Prosedur (SOP). Dalam menjalankan kewenangan penyusunan produk hukum tersebut, prinsip partisipasi publik menjadi komponen penting yang perlu diperhatikan. Demikian juga, untuk mendapatkan nilai manfaatnya, maka mutlak dilakukan proses transparansi informasi produk hukum melalui berbagai metode penyebarluasan produk hukum.

Buku *Partisipasi Publik, Transparansi Informasi dan Telaah Konten Produk Hukum Pilkada* ini, merupakan bagian dari Program Penyusunan Buku Tematik Evaluasi Pemilihan Tahun 2020 di Sulawesi Utara. Karenanya, buku ini menyajikan pengalaman-pengalaman KPU Sulut maupun KPU Kabupaten/Kota terkait pelaksanaan tupoksi penyusunan produk hukum dalam Pemilihan Serentak Tahun 2020. Pelaksanaan tupoksi tersebut mencakup kegiatan penyusunan produk hukum keputusan, penyebarluasan produk hukum dengan berbagai instrumen seperti kegiatan penyuluhan produk hukum maupun aktifitas Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), serta telaah hukum terhadap pro-blematika yang ditemui maupun terhadap konten produk hukum disaat pelaksanaan Pemilihan 2020.

Dengan demikian, konten buku ini terdiri dari rampaian tulisan terpilih (yang populer disebut dengan istilah “bunga rampai”), yang tidak hanya bicara tentang kegiatan-kegiatan dalam rangka penyusunan dan penyebarluasan produk hukum pilkada - sebagaimana laporan kegiatan - namun untuk memberikan pembeda dengan laporan kegiatan, kajian teoritik kontekstual menjadi kekuatan buku ini. Konten-konten buku ini merupakan buah dari usaha merampai diskursus tentang produk hukum pilkada, menjadi kumpulan pengalaman yang memiliki nilai akademis/intelektual yang akan memperkaya khasanah pengetahuan tentang produk hukum dalam penyelenggaraan pemilu/pemilihan. Di samping itu, konten-konten dalam rampai tulisan ini juga berisikan rekomendasi-rekomendasi pemikiran terkait partisipasi publik, transparansi informasi dan telaah konten produk hukum pilkada dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada di masa yang akan datang.

Dengan demikian, buku ini dirancang tidak hanya untuk kepentingan penyelenggara pemilu atau pegiat pemilu, namun diharapkan akan memberikan manfaat bagi masyarakat umum dalam kapasitas sebagai akademisi, mahasiswa, praktisi hukum, politisi, sejarawan, insan pers dan masyarakat pemilih pada umumnya, yang memiliki niat menggali pengetahuan tentang produk hukum pilkada dan prakteknya, khususnya dalam penyelenggaraan pilkada.

Dengan terbitnya buku ini, maka perkenankan kami menyampaikan terima kasih kepada:

- Ketua dan anggota KPU Republik Indonesia atas motivasi yang selalu diberikan untuk menuliskan pengalaman melaksanakan pemilu dan pilkada;

- Ketua KPU Sulut, Bpk. Dr. Ardiles M.R. Mewoh, SIP, M.Si yang telah memberikan sambutan dalam buku ini;
- Anggota KPU Sulut, bersama Sekretaris KPU Sulut dan jajaran Sekretariat KPU Sulut untuk support dalam penulisan buku ini;
- Para Editor: DR.Tommy Sumakul, SH.,MH, DR. Goinpeace Tumbel, S.Sos.,MAP.,M.Si, DR. Denny Pinontoan, M.Teol, Kalfein M. Wuisan, S.Pd., M.Si. dan Meidy Y. Tinangon, S.Si., M.Si. yang telah bekerja keras melakukan review dan editing terhadap setiap konten dalam buku ini;
- Editor merangkap penata letak, *cover designer*, Kalfein M. Wuisan, S.Pd., M.Si. yang telah menata perwajahan buku ini;
- Para penulis, baik dari eksternal/lembaga mitra program maupun para penulis internal KPU, yang terdiri dari para Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, Kasubag Hukum KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, Staf Pelaksana di Sub Bagian Hukum KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Terimakasih untuk jerih juangnya dalam menuliskan buah perjuangan penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2020;
- Kabag, Kasubag dan seluruh staf di Sub Bagian Hukum KPU Sulut;
- Pihak percetakan yang telah mencetak buku ini; dan
- Semua pihak yang telah mendoakan, mensupport dan membantu secara langsung dan tidak langsung dalam penulisan dan penerbitan buku ini, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Pada akhirnya, kamipun menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Sekiranya ada masukan dari pembaca untuk buku ini, maka kami terbuka untuk menerima masukan tersebut. Sesungguhnya kami bukan penulis, kami hanyalah orang-orang yang mau mengabadikan pengalaman dan pemikiran bukan dengan kata-kata terucap, tetapi kata-kata yang bisa dibaca dari generasi ke generasi. Sebagaimana sebuah ungkapan dalam Bahasa Yunani, "*Verba Volant, Scripta Manent*". Kata-kata lisan terbang, tulisan abadi.

Manado, Maret 2021  
Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Sulut/  
Koordinator penulisan buku

**Meidy Yafeth Tinangon**

## *Sambutan*

### **Ketua KPU Provinsi Sulawesi Utara**

Albert Einstein pernah mengatakan “*Our defense is not in our armaments, not in science, not in going underground. Our defense is in law and order*”. Kalimat ini disampaikan oleh Einstein pada tahun 1946 sebagai bagian dari kampanyenya menentang senjata nuklir, tak lama setelah bom atom diledakkan di Hiroshima dan Nagasaki. Ia kemudian mengatakan bahwa waktunya telah tiba sekarang, ketika manusia harus berhenti berperang. Tidak lagi rasional untuk menyelesaikan masalah internasional dengan menggunakan perang. Sesuai dengan prinsip keadilan kita harus mengembangkan hukum internasional, memperkuat Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan memiliki perdamaian di dunia mulai sekarang<sup>1</sup>.

Maknanya adalah bahwa untuk menjaga diri kita, lembaga kita, atau negara kita bukan pada alat-alat perang, bukan juga pada *sains* atau ilmu pengetahuan yang kita miliki, atau justru bersembunyi di ruang bawah tanah untuk menghalau serangan musuh, tetapi pertahanan kita yang paling kuat adalah hukum dan keteraturan. Hanya hukum dan keteraturan yang dapat menghentikan perang.

Konsekuensi dari setiap Pemilihan, apapun dan dimanapun Pemilihan itu dilakukan, maka akan selalu memunculkan persaingan atau kontestasi antar peserta. Bahkan para sarjana ilmu politik menyebut sesungguhnya pemilihan untuk suatu jabatan yang dipilih secara langsung (*elected official*) adalah bentuk konflik yang dilembagakan. Pemilu

---

<sup>1</sup> <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1962/pauling/lecture>

merupakan sarana saluran konflik yang dilembagakan secara legal demi merebutkan sebuah kekuasaan. Jadi jangan heran pemilu itu akan berkonflik untuk melahirkan konsensus suara untuk legitimasi pemerintahan.

Namun demikian, idealnya, diujung pemilihan setelah calon terpilih ditetapkan, seharusnya konflik berhenti. Tetapi tidak jarang dalam pemilihan terjadi konflik yang berkepanjangan berlanjut terus, dan tentu pada ujungnya yang menjadi korban adalah rakyat.

Jika ditelisik terhadap permasalahan-permasalahan pemilihan yang berujung pada konflik yang berkepanjangan banyak disebabkan oleh permasalahan regulasi. Memang ada juga yang terkait dengan integritas penyelenggara, maupun juga karena kontestan yang tidak menerima hasil kekalahan. Tetapi permasalahan regulasi masih menjadi faktor dominan dari setiap konflik pilkada yang panjang. Ada yang memang disebabkan karena pertentangan menyangkut isi dari regulasinya, tapi ada juga oleh karena ketidakpahaman dari orang berkonflik terkait kebijakan atau regulasi tersebut.

Terkait isi dari kebijakan (*content of policy*) memang dapat saja memicu konflik, namun demikian isi dari kebijakan dapat terus diperbaiki dan dievaluasi sejauhmana tujuan yang diinginkan dari sebuah kebijakan sudah terpenuhi atau belum. Tetapi yang menjadi keprihatinan adalah adanya konflik yang diakibatkan oleh ketidakpahaman orang terkait regulasi. Hal ini adalah sehubungan dengan pemahaman lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasi.

Terkait hal yang terakhir, Arif Budiman dalam sebuah kesempatan rapat koordinasi tentang kesiapsiagaan Satpol PP dan Satlinmas dalam penyelenggaraan Pilkada Tahun 2020 mengatakan bahwa biasanya konflik yang terjadi dalam tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dipicu dari kurangnya pemahaman tentang aturan atau regulasi yang berlaku. Ia mencotohkan, dalam tahapan pencalonan dan penetapan calon peserta di Pilkada. Biasanya, mereka yang tidak puas dengan keputusan KPU yang tidak meloloskan lantaran tidak memenuhi syarat pencalonan melakukan protes, bahkan sampai tindakan yang tidak dibenarkan secara hukum. Padahal, kata dia, di dalam Peraturan KPU (PKPU) sudah tertuang jelas langkah apa yang bisa ditempuh pasangan calon yang tidak merasa puas atas keputusan KPU tersebut. Dimana, mereka bisa mengajukan sengketa ke pengadilan.

Seharusnya semua pihak bisa memahami regulasi yang berlaku, karena sebaik apapun regulasi tersebut jika tidak dipahami maka akan

berpotensi menimbulkan konflik. Jadi permasalahan regulasi tidak saja hanya terhadap isi dan pengaturannya, namun juga terhadap pemahaman lingkungan dimana regulasi tersebut diimplementasikan.

Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Merilee S. Grindle dalam teori implementasi kebijakan yang dikemukakan olehnya. Menurutnya, keberhasilan implementasi kebijakan atau regulasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Jadi, langkah utama untuk menghalau konflik pemilihan yang berkepanjangan adalah dengan menghadirkan produk hukum yang kuat. Bagaimana produk hukum yang kuat? Yaitu yang sejak penyusunannya telah melibatkan publik secara luas dalam rangka mewujudkan *content of policy* yang sesuai kebutuhan, dan sampai pada implementasinya publik terus menerima penyebaran informasi tentang produk hukum tersebut.

Proses pembentukan hukum atau aturan dalam pemilu atau pemilihan kepala daerah meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan aspirasi seluruh pemangku kepentingan yang meliputi berbagai kepentingan mereka masing-masing.

Pembentukan regulasi yang berisi tatanan pelaksanaan setiap tahapan pemilihan, merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa regulasi ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh pemangku kepentingan pemilihan. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya.

Hal ini sebenarnya sejalan dengan pemikiran yang dikembangkan oleh para pemikir mazhab Frankfurt, yang memunculkan demokrasi yang dikenal sebagai demokrasi deliberatif, yaitu demokrasi yang menjunjung partisipasi rakyat tanpa memutus peran rakyat dalam setiap penyusunan kebijakan pemerintahan. Hingga antara pemerintah dan rakyat terbangun dalam komunikasi yang partisipatoris. Model demokrasi deliberatif ini merupakan titik awal proses demokrasi berada di luar lembaga-lembaga formal sistem politik dan terletak di wilayah publik yang lebih bersifat informal yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan berbagai organisasi dan asosiasi yang membentuk masyarakat sipil. Model ini memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu

melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan “ruang publik” (*publik sphere*). Habermas sebagai salah satu filsuf dari mazhab Frankfurt ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan regulasi ini dapat dilakukan secara individual maupun kolektif. Pelaku-pelaku partisipasi publik ini adalah kekuatan-kekuatan yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi, perguruan tinggi maupun partai politik. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah peraturan atau regulasi pemilihan.

Mulai proses penyusunannya sampai pada implementasi, bahkan evaluasi untuk selalu melibatkan publik. Pelibatan dalam proses formulasi antara lain melalui uji publik sebelum Peraturan KPU ditetapkan. Uji publik dapat diartikan sebagai pengujian oleh *stakeholder* /pemangku kepentingan atas rancangan peraturan. Tujuannya adalah melakukan penyempurnaan gagasan yang telah terhimpun. Dengan uji publik, masyarakat dapat mengetahui struktur draft dari peraturan yang diterapkan terhadap mereka sehingga mereka dapat memberi saran atau kritik yang bersifat konstruktif.

Setelah ditetapkan maka kewajiban KPU untuk melakukan sosialisasi dan disseminasi secara masif, dan melalui berbagai platform yang dapat diakses dengan mudah oleh publik. Seiring dengan perkembangan teknologi dan informasi, tentu banyak sekali pilihan dari penyelenggara untuk menyebarluaskan produk hukum. *Platform* digital yang semakin banyak memberi ruang yang semakin tersedia.

Jika kondisi ini terwujud maka tidak ada lagi batasan terhadap akses produk hukum pemilihan kepala daerah. Tidak ada lagi stigma bahwa pemahaman produk hukum adalah terbatas pada tataran elit politik.

Sekali lagi bahwa pemahaman yang utuh dari para pemangku kepentingan sangat penting. Terutama tentunya para pemangku kepentingan utama dalam pemilihan yaitu peserta atau kandidat dan para pemilih. Pemahaman yang utuh tersebut akan sangat mereduksi potensi terjadinya konflik yang berkepanjangan saat pemilihan berlangsung maupun saat pemilihan selesai dilaksanakan

Pemilihan serentak tahun 2020 baru saja usai. Untuk pemilihan serentak di wilayah Sulawesi Utara baik pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan bupati dan wakil bupati, serta pemilihan walikota dan

wakil walikota semuanya terlaksana dengan lancar. Salah satu kunci sukses pelaksanaan pemilihan yang lancar adalah kemampuan dari para penyelenggara untuk menghadirkan kepastian hukum dalam setiap pelaksanaan tahapan. Kepastian hukum selalu berawal dari pemahaman yang komprehensif terhadap produk hukum yang ada. Dengan pemahaman yang komprehensif, baik penyelenggara maupun seluruh pemangku kepentingan akan mempunyai persepsi yang sama terhadap hukum tersebut.

Untuk membangun pemahaman yang komprehensif, sejak awal pelibatan publik di optimalkan, yaitu melalui kegiatan *workshop* penyusunan produk hukum. Selanjutnya setelah ditetapkan, maka dilakukan penyuluhan kepada seluruh pemangku kepentingan. Selain penyuluhan, juga dilakukan sosialisasi melalui media cetak maupun elektronik secara masif. Prosedur ini dilakukan untuk semua produk hukum yang digunakan dalam pemilihan serentak tahun 2020.

Buku ini tentu akan menceritakan secara lengkap bagaimana para penyelenggara pemilihan memastikan setiap “titik dan koma” regulasi pemilihan menjadi pengetahuan bersama. Cerita-cerita tersebut menjadi *success story* dari para penyelenggara tentang terlaksananya pemilihan yang lancar, yang berkepastian hukum dalam setiap tindakan, dan berkeadilan dalam setiap keputusan.

Jika semuanya memahami hukum, biarlah orang yang menilai apakah tindakan dan keputusan penyelenggara berdasar hukum atau tidak. Jika pun ada yang menggugatnya, maka berlindunglah pada hukum itu. Bukan mencari perlindungan lain atau bukan pula bersembunyi untuk melindungi diri. Hukum lah yang akan membuat kita bebas dan teratur.

William James Durant seorang penulis, sejarawan, dan filsuf Amerika, yang menjadi terkenal karena karyanya *The Story of Civilization* mengatakan “*Man became free when he recognized that he was subject to law*”. Manusia menjadi bebas ketika ia mengakui bahwa ia tunduk pada hukum. Selamat atas diterbitkannya buku ini.

**Dr. Ardiles Mewoh, S. IP., M. Si**  
*Ketua KPU Provinsi Sulawesi Utara*

## *Pengantar Editor*

\*\*\*\*\*

Pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia menurut amanat konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), khususnya Pasal 18 ayat 4 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frasa “dipilih secara demokratis” kemudian diterjemahkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pilkada, sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat, setelah sebelumnya dipilih oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada bagian lain dari UUD NRI 1945 menegaskan tentang negara Indonesia sebagai negara demokrasi dan negara hukum. Ketentuan Pasal 1 ayat 2 menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan Pasal 1 ayat 3 mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Dengan pengaturan konstitusi sebagaimana disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga hal penting yang saling berhubungan yaitu: pilkada, demokrasi dan hukum. Pilkada merupakan salah satu bentuk pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi. Karena pilkada dilaksanakan di negara Indonesia yang merupakan negara hukum, maka pilkada harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, maka kerangka hukum pemilihan (*electoral legal framework*) menjadi suatu komponen vital dalam diskursus maupun praksis penyelenggaraan pilkada.

Menurut International IDEA, dalam terbitan mereka bertajuk: *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman*

*Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, 2002:13*), istilah “kerangka hukum untuk pemilu” pada umumnya mengacu pada semua undang-undang dan bahan atau dokumen hukum dan kuasa hukum terkait yang ada hubungannya dengan pemilu. Secara khusus, “kerangka hukum untuk pemilu” termasuk ketentuan konstitusional yang berlaku, undang-undang pemilu sebagaimana disahkan oleh badan legislatif, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu. Kerangka juga meliputi setiap dan semua perundangan yang terlampir pada undang-undang pemilu dan terhadap semua perundangan terkait yang disebarluaskan oleh pemerintah. Kerangka mencakup perintah terkait dan/atau petunjuk yang terkait dengan undang-undang pemilu dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan pelaksana pemilu yang bertanggung jawab, serta kode etik terkait, baik yang sukarela atau tidak, yang mungkin berdampak langsung pada proses pemilu.

Dalam pengaturan UU Pilkada, Komisi Pemilihan Umum (KPU) diberikan kewenangan membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU, sedangkan KPU provinsi/kabupaten/kota diberikan kewenangan Menyusun produk hukum dalam bentuk keputusan. Dengan adanya kewenangan tersebut, maka jajaran KPU tidak saja mengimplementasikan prosedur demokrasi tetapi juga mengimplementasikan prinsip negara hukum. Memang tak dapat dipungkiri bahwa pilkada merupakan momentum demokrasi sekaligus momentum hukum, juga antara demokrasi dan hukum memang tak bisa dipisahkan. Demokrasi diatur oleh hukum dan sebaliknya hukum dalam negara yang menganut paham demokrasi, haruslah memerhatikan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam konteks pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi, maka dalam melaksanakan kewenangan menyusun produk hukum tersebut di atas, dua bagian penting dari demokrasi yaitu partisipasi dan transparansi informasi haruslah diperhatikan. Dengan pemahaman demikian maka KPU Provinsi Sulawesi Utara, dalam melaksanakan kewenangan Menyusun produk hukum keputusan senantiasa melibatkan partisipasi publik dan kemudian menggiatkan aktivitas penyebaran produk hukum kepada masyarakat. Pelaksanaan kewenangan itulah yang menjadi intisari dari buku ini.

Namun demikian, disadari bahwa apabila konten buku ini hanya menyampaikan reportase dari kegiatan penyusunan dan penyebaran produk hukum, tentulah isi buku ini tak ada bedanya dengan laporan kegiatan. Karena itu, kajian-kajian teoritik dan telaah hukum terhadap

konten setiap tulisan menjadi sebuah kewajiban untuk menambah bobot pembelajaran/edukatif dari buku ini.

Terdapat tiga bagian penting yang diulas dalam buku ini. Bagian pertama buku ini, mengurai tentang hierarki produk hukum serta prinsip partisipasi publik dalam penyusunan produk hukum. Bagian kedua, berisi dasar teoritis dan pelaksanaan kegiatan penyebarluasan produk hukum. Sedangkan bagian ketiga, mengurai beberapa telaah terhadap konten ataupun problematika produk hukum pilkada.

Diharapkan, buku ini dapat menjadi dokumen pembelajaran yang berharga untuk kita semakin memahami penyusunan produk hukum pilkada, penyebarluasan produk hukum sebagai wujud transparansi informasi dan evaluasi terhadap produk hukum serta problematiknya. Selain menjadi dokumen pembelajaran, buku ini diharapkan menjadi bagian dari upaya kita bersama memperbaiki kerangka hukum penyelenggaraan pilkada.

Akhir kata, selamat membaca buku *Partisipasi Publik, Transparansi Informasi dan Telaah Konten Produk Hukum Pilkada* ini. Mohon masukannya untuk makin menyempurnakan konten buku ini dalam terbitan di edisi berikutnya.

Salam literasi demokrasi,

*Editor,-*

Dr. Tommy Sumakul, SH, MH  
Dr. Goinpeace H. Tumbel, S.Sos.,MAP, M.Si.  
Dr. Ivan R.B. Kaunang, SS, MHum.  
Meidy Y. Tinangon, S.Si., M.Si.  
Kalfein M. Wuisan, S.Pd., M.Si.

## Daftar Isi

Halaman Judul	i
Kata Pengantar dan Ucapan Terimakasih	iii
Sambutan Ketua KPU Provinsi Sulawesi Utara Dr. Ardilles M.R. Mewoh, SIP, M.Si.	vi
Pengantar Editor	xi
Daftar Isi	xiv
Preambule: “Aksara dan Angka Penata Lakon Insan Merdeka”	xvi

### BAGIAN I:

#### **PRODUK HUKUM PILKADA: HIERARKI, KEWENANGAN, PROSEDUR DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYUSUNAN**

1. Jejak Historis Hierarki Produk Hukum di Indonesia dan Kedudukan Peraturan KPU	
	• <i>Meidy Y. Tinangon</i> 1
2. Produk Hukum Pilkada dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik	
	• <i>Lidya N. Rantung &amp; Febry J. Langkun</i> 20
3. Prinsip dan Teknik <i>Legal Drafting</i> serta Pengelolaan Dokumen Produk Hukum KPU	
	• <i>Reigen Montolalu</i> 43
4. Ruang Partisipasi Publik dalam Penyusunan Produk Hukum Pilkada 2020	
	• <i>Lidya N. Rantung</i> 63

### BAGIAN II:

#### **TRANSPARANSI INFORMASI PRODUK HUKUM**

5. <i>Power to Share</i> untuk Transparansi Informasi Produk Hukum: <i>Menakar Eksistensi dan Kemanfaatan JDIH</i>	
	• <i>Meidy Y. Tinangon, Lidya N. Rantung &amp; Febry J. Langkun</i> 80
6. Produk Hukum untuk Publik: <i>Realisasi, Tantangan dan Harapan Penyuluhan Hukum KPU Kota Manado</i>	
	• <i>Sunday Rompas</i> 101
7. Menyusun dan Membumikan Produk Hukum Pilkada: <i>Menggagas Prosedur, Menebar Informasi</i>	
	• <i>Fikri Tjioa &amp; Paul Elizer Tuama</i> 111

8. Overview Produk Hukum Pemilihan 2020 di Sulawesi Utara:  
*Partisipasi Publik, Transparansi dan Kemanfaatan*  
•Meidy Y. Tinangon, Lidya N. Rantung & Mineshia Lesawengen 129

BAGIAN III:

**TELAAH KONTEN PRODUK HUKUM PILKADA**

9. Menelaah Konten Produk Hukum: *Tinjauan Yuridis Penerapan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 dalam Tahapan Pencalonan*  
• Robby A.M. Manopo 147
10. Menggugat Wewenang Penjabat Kepala Daerah:  
*Upaya Wujudkan Legitimasi Jabatan*  
• Suriyani Bahende 169
11. Urgensi Peradilan Khusus Pilkada:  
*Menyongsong Pilkada Serentak Nasional*  
• Didi Muslim Sekutu 178
12. Akuntabilitas Data Pemilih dan Pilkada Demokratis  
• Robby A.M. Manopo 187
13. Memutus Mata Rantai Politik Uang dalam Pilkada:  
*Telaah Regulasi dan Alur Proses Transaksional*  
• Meidy Y. Tinangon 196
14. Komunikasi Produk Hukum dengan Kearifan Lokal *Baku Kase Inga: Menciptakan Pilkada Damai di Tengah Pandemi*  
• Jacobus A. Wowor 212

BAGIAN IV:

**EPILOG**

15. Produk Hukum, Difusi Hukum dan Kepastian Hukum:  
*Gerbang Public Trust dan Sukses Pilkada*  
• Meidy Y. Tinangon 227

**Tentang Editor dan Penulis** 245

## *Preamble*

### “Aksara dan Angka Penata Lakon Insan Merdeka”

(sebuah puisi tentang hukum)

*Bahwa sesungguhnya  
setiap insan tercipta bebas merdeka.  
Terlahir bebas terbang di alam bebas.  
Bebas menari di alam pikir.  
Bebas merasa di samudera nurani.  
Bebas berucap menguar diksi.  
Bebas melangkah mencipta jejak.  
Bebas hidup menjajah ruang, mengejar sang waktu.  
Sebuah lakon insan merdeka.*

*Namun, lakon-lakon insan merdeka, dapat menaja kepada kehancuran, ketika  
lakon bebas tanpa naskah, tanpa alur, tanpa sutradara.  
Dalam panggung kumpulan lakon dengan judul  
dari beragam kutub dan interes. Lakon insan merdeka mencipta konflik, perang,  
air mata, darah dan nestapa. Dan, akhirnya kehendak bebas para pelakon hidup  
membutuh penata lakon.*

*Hanya aksara dan angka yang menata lakon merdeka, dalam sebuah harmoni  
pikir dan rasa, senandung dan tarian kehidupan.  
Yah, hanya aksara dan angka yang berdifusi kepada jiwa dan raga beragam  
insan. Menuntun kepada keteraturan lakon merdeka.  
Aksara dan angka yang membentuk kata, kalimat dan kitab.  
Aksara dan angka yang mengatur belunggu atau pembebasan, dalam sebuah  
vonis.  
Lautan manusia mengakuinya sebagai hukum!*

**Meidy Yafeth Tinangon**

[https://www.kompasiana.com/meidy\\_tinangon\\_minahasa/606bb401d541df5cf24efbb2/aksara-dan-angka-penata-lakon-insan-merdeka](https://www.kompasiana.com/meidy_tinangon_minahasa/606bb401d541df5cf24efbb2/aksara-dan-angka-penata-lakon-insan-merdeka)

## *~Bagian 1~*

### **Produk Hukum Pilkada: *Hierarki, Kewenangan, Prosedur dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan***

**“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”**

[Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945]

# 1 | Jejak Historis Hierarki Produk Hukum di Indonesia dan Kedudukan Peraturan KPU

Meidy Yafeth Tinangon<sup>1</sup>

Hierarki adalah istilah yang berkaitan dengan jenjang atau tingkatan dari suatu objek dari urutan paling rendah hingga tertinggi. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) terbitan Departemen Pendidikan Nasional (2008:497) memberikan definisi kata “hierarki” sebagai *urutan jabatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan)*. Sedangkan kata “menghierarkikan” diartikan sebagai *membuat hierarki-hierarki atau membuat tingkatan-tingkatan*. Dengan demikian hierarki produk hukum dapat kita artikan sebagai tingkatan produk-produk hukum dari jenjang terendah hingga tertinggi.

Produk hukum di Indonesia dalam kenyataannya terdiri dari berbagai jenis dan karenanya perlu diatur dalam sebuah hierarki atau tingkatan dari yang paling rendah hingga yang tertinggi. Menurut Asshiddiqie (2020:1-2) rujukan utama pemikiran tentang hierarki produk hukum atau norma hukum dalam dunia ilmu hukum di Indonesia, adalah Hans Kelsen dengan teori tentang hierarki norma hukum yang dikembangkannya. Dapat dikatakan, bahwa hampir semua sarjana hukum di Indonesia mengenal dan bahkan sangat tergantung pada doktrin berlakunya sistem hierarki norma dalam ilmu hukum. Sistem hierarki atau hieraki ini dianggap sangat penting dalam kaitannya dengan beberapa asas atau prinsip yang berlaku universal dalam hukum, terutama prinsip: *lex superior derogate legi inferior* (hukum yang lebih tinggi mengabaikan berlakunya hukum yang lebih rendah). Dengan prinsip ini maka

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara 2018-2023, Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan.

menurut Asshiddiqie, sistem norma hukum itu harus dilihat dalam konteks struktur hierarkis yang ketat, di mana norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang kedudukannya lebih tinggi dalam susunan hierarki antar norma hukum.

Pengaturan tentang hierarki produk hukum di Indonesia, memiliki kisah historik yang menggambarkan perkembangan pemahaman bangsa kita terkait dengan posisi berbagai macam produk hukum. Kisah-kisah historik tersebut ternyata dipengaruhi oleh berbagai macam faktor yang menjadi pembelajaran hukum yang menarik, bahwa tata urutan produk hukum atau peraturan perundang-undangan di negara kita sejak Indonesia merdeka hingga saat ini ternyata sangat dinamis.

Jenis produk hukum pun sangat dinamis perkembangannya, yang diantaranya dipengaruhi oleh perkembangan ketatanegaraan pasca beberapa kali amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang berimplikasi pada lahirnya lembaga-lembaga negara yang baru, termasuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara independen/non struktural. Lahirnya lembaga-lembaga negara juga diikuti dengan hadirnya perangkat regulasi sebagaimana perintah UUD NRI 1945 atau undang-undang.

KPU sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah UUD NRI 1945, diberikan kewenangan undang-undang untuk membentuk produk hukum berupa Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dan Keputusan KPU. Khusus untuk PKPU, masih banyak pihak yang belum memahami kedudukan PKPU dalam hierarki produk hukum, padahal PKPU merupakan bagian hirarki peraturan perundang-undangan di negeri ini. Hal ini disebabkan karena kedudukan PKPU tidak disebutkan secara jelas dalam hukum positif yang mengatur terkait hierarki produk hukum. Dimana sebenarnya posisi PKPU dalam hierarki produk hukum di republik ini?

Dari latar belakang di atas, maka tulisan ini menekankan kepada deskripsi terhadap 2 hal yaitu: aspek historis hierarki produk hukum di Indonesia dan kedudukan PKPU dalam hukum positif yang mengatur hierarki produk hukum yang berlaku saat ini.

### **Hierarki Produk Hukum di Indonesia: *Perspektif Historis***

Secara historis susunan tata urutan atau hierarki produk hukum di Indonesia baru mulai diusahakan penataannya dalam sebuah pengaturan hukum positif pasca Dekrit Presiden 1959. Mengingat karena semua peraturan perundang-undangan harus tunduk pada UUD, maka secara

historis, studi tentang hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dibagi berdasarkan pemberlakuan UUD. Sebagaimana kita ketahui UUD di negara kita dalam catatan sejarah pernah mengalami pergantian sesuai dengan dinamika sistem pemerintahan. Jenis-jenis konstitusi kita tersebut adalah:

- a. UUD 1945 (1945-1949),
- b. Konstitusi RIS (1949-1950),
- c. UUD Sementara (1950-1959),
- d. UUD 1945 Pasca Dekrit Presiden 1959 (1959-sekarang) termasuk amandemennya.

Berikut ini secara singkat diuraikan aspek historis pengaturan tata urutan perundang-undangan menurut keberlakuan konstitusi/UUD.

#### ***a. Masa UUD 1945 (1945-1949)***

Menurut catatan situs hukumonline.com (2017), sejak berlakunya UUD 1945 hingga tahun 1949 belum ada ketentuan hukum positif yang mengatur hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan. Masa di bawah UUD 1945 pada periode 17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949 jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah :

1. UUD 1945;
2. UU/Perppu;
3. Peraturan Pemerintah; dan
4. Peraturan yang berasal dari Zaman Hindia Belanda berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Tetapi, di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat banyak produk hukum yang diberlakukan, yakni: Penetapan Presiden; Peraturan Presiden; Penetapan Pemerintah; Maklumat Pemerintah; Maklumat Presiden; Pengumuman Pemerintah.

#### ***b. Masa Konstitusi RIS (1949-1950)***

Masih merujuk pada catatan situs hukumonline.com (2017), jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku pada masa di bawah Konstitusi RIS adalah sebagai berikut:

1. Konstitusi RIS;
2. UU (berdasarkan Pasal 127) / UU Darurat (berdasarkan Pasal 139);
3. Peraturan Pemerintah (berdasarkan Pasal 141).

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, pada waktu itu RI Yogya yang merupakan Pemerintah Pusat mengeluarkan UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Pasal 1 undang-undang tersebut menentukan jenis peraturan pemerintah pusat ialah:

- (1) UU dan Perppu;
- (2) Peraturan Pemerintah;
- (3) Peraturan Menteri.

Kemudian, dalam Pasal 2 ditentukan bahwa tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1. Namun, aturan ini hanya berlaku di wilayah RI Yogya sebagai Pemerintah Pusat.

### **c. Masa UUD Sementara (1950-1959)**

Pada masa di bawah UUD Sementara Tahun 1950 juga tidak terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur tentang hierarki Peraturan Perundang-undangan (hukumonline.com, 2017). Menurut Nurmawasti dan Atmaja (2017:12), dengan berlakunya UUDS tanggal 17 Agustus Tahun 1950, jenis peraturan perundang-undangan yang ada adalah:

1. Undang-Undang (Pasal 89);
2. Undang-Undang Darurat (Pasal 196)
3. Peraturan Pemerintah (Pasal 98)

Selain peraturan tersebut diatas, terdapat peraturan lainnya yakni:

1. Peraturan Menteri
2. Keputusan Menteri; dan
3. Peraturan Tingkat Daerah

### **d. Masa UUD 1945 (Pasca Dekrit Presiden 1959 – Sekarang)**

#### **1. Surat Presiden Sukarno**

Pasca Dekrit Presiden 1959, Presiden Sukarno dalam surat kepada DPR bernomor 2262/IIK/59 tanggal 20 Agustus 1959 perihal Bentuk Peraturan-Peraturan Negara, meminta DPR untuk membuat peraturan tentang susunan peraturan Negara Republik Indonesia.

Dalam suratnya, Sukarno menulis demikian:

“Dengan ini saja minta dengan hormat perhatian Saudara atas bentuk Peraturan-Peraturan Negara yang dikeluarkan semendjak berlakunja kembali Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 5 Djuli 1959.

Seperti diketahui dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan 3 bentuk Peraturan Negara, yakni

- a. UNDANG-UNDANG, yang dibuat berdasarkan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar;
- b. PERATURAN PEMERINTAH, yang dibuat berdasarkan pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar; dan
- c. PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG, yang dibuat berdasarkan pasal 22 Undang-Undang Dasar.

Disamping itu Pemerintah memandang perlu mengadakan beberapa Peraturan Negara lainnya yakni:

1. PENETAPAN PRESIDEN, untuk melaksanakan Dekrit Presiden /Panglima Tertinggi Angkatan Perang Tanggal 5 Djuli 1959 tentang Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945";
2. PERATURAN PRESIDEN, yaitu peraturan :
3. yang didasarkan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar; atau
4. untuk melaksanakan Penetapan Presiden tersebut diatas;
5. PERATURAN PEMERINTAH (lain daripada yang disebut pada sub b diatas) untuk melaksanakan suatu Peraturan Presiden (termaksud pada No. 2 diatas);
6. KEPUTUSAN PRESIDEN, untuk melaksanakan/meresmikan pengangkatan-pengangkatan ;
7. PERATURAN MENTERI dan KEPUTUSAN MENTERI, yang dibuat di Kementerian-kementerian Negara/Departemen-departemen Pemerintah, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan/meresmikan pengangkatan-pengangkatan.”

(Risalah Sidang MPRS Jilid 2, 1964).

Surat Presiden Sukarno tersebut, dilengkapi kemudian dengan contoh bentuk peraturan-peraturan negara dalam surat Nomor 2795/HK/59 tanggal 22 September 1959. Pada tanggal 28 September 1959, DPR kemudian merespon surat Presiden Sukarno dengan surat Nomor 12324/DPR-RI/1959 perihal Bentuk Peraturan-Peraturan Negara. Dalam surat yang ditandatangani Sartono selaku Ketua DPR waktu itu, DPR menyambut baik surat usulan presiden tentang bentuk peraturan-peraturan negara dan meminta presiden menyampaikan penjelasan lengkap dengan alasan-alasan mengajukan pengusulan bentuk peraturan-peraturan negara selain 3 peraturan yang termuat dalam UUD 1945.

Selanjutnya pada tanggal 26 November 1959, Presiden menyampaikan surat kepada DPR bernomor 3639/HK/1959 perihal: Penjelasan atas Bentuk Peraturan-Peraturan Negara. Dalam surat tersebut, kita mendapatkan pem-

ahaman fundamental tentang kebutuhan terhadap pengaturan tata nama dan tata urutan peraturan perundang-undangan negara. Sebagian isi surat Presiden Sukarno yang dikutip langsung dari Buku Risalah Sidang MPRS Jilid II (1964), menuliskan:

“...Undang-Undang Dasar, baik Undang-Undang Dasar 1945, maupun Konstitusi R.I.S. atau Undang-Undang Dasar 1950, memberi wewenang kepada beberapa instansi untuk mengatur atau menetapkan sesuatu atau wewenang yang tersimpul didalamnja kekuasaan mengatur atau menetapkan, akan tetapi tidak memberikan nama kepada semua peraturan atau penetapan itu.

Undang-Undang Dasar 1945 hanya memberi nama kepada:

1. peraturan yang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Undang-undang);
2. peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan peraturan yang dibuat bersama-sama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (Peraturan Pemerintah);
3. peraturan yang oleh Presiden dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa tentang sesuatu yang seharusnya dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang).

Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberi nama kepada:

1. peraturan-peraturan yang dibuat atau tindakan-tindakan yang diambil oleh Presiden sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, sebagaimana dimaksud dalam pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar;
2. peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan dari Presiden berdasarkan pasal 4 atau pasal lain dari Undang-undang Dasar;
3. peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan Menteri sebagai Pembantu Presiden atau sebagai Kepala Departemen tentunya akan mengeluarkan peraturan-peraturan atau mengambil tindakan-tindakan.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur hak Negara untuk bertindak, djika Negara berada dalam keadaan darurat (*subjectief Staatsnoodrecht*). Selain dari kekuasaan-kekuasaan mengatur/bertindaknja yang termuat dalam Undang-Undang Dasar, pelbagai peraturan bawahan memberi kekuasaan mengatur/bertindak kepada instansi-instansi yang sudah mempunyai wewenang mengatur/bertindak ex Undang-Undang Dasar, maupun kepada instansi-instansi lain, dan tidak memberi nama pula kepada peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan itu.

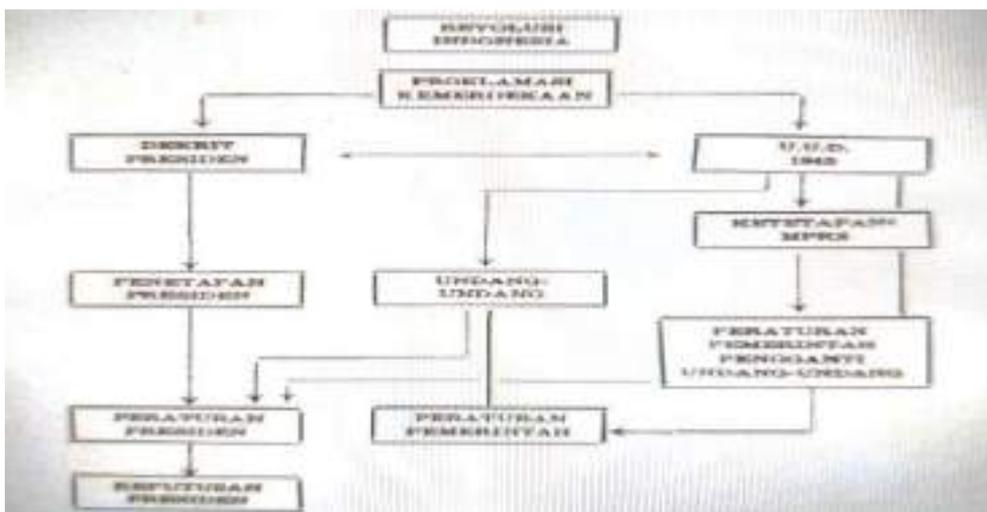
..... Karena tidak diberi nama itu, maka masing-masing instansi memberi nama sendiri kepada peraturan atau tindakannya.

.....Untuk menghentikan ke-tidak-seragaman dan keti-daktepatan dalam "nomenclatur" ini, maka saja telah menjampaikan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat surat tertanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59 hal „Bentuk Peraturan Peraturan Negara", djenis-djenis peraturan dengan kemudian disesuaikan dengan tjontoh jang dilampirkan pada surat saja tertanggal 22 September 1959 No.2775/HK/59.....”

Dari kutipan sebagian isi surat presiden di atas, kita bisa memahami pendapat hukum pemerintah pada waktu itu yang mendorong diaturnya tata nama (*nomenklatur*) peraturan perundang-undangan dan tata urutan (*hierarki*) peraturan perundang-undangan serta pengaturan kewenangan lembaga-lembaga pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan. Hal ini untuk menghindari kekacauan dalam administrasi pemerintahan.

## 2. Memorandum MPRS 1168/U/MPRS/61

Tanggal 12 Mei 1961 MPRS menyampaikan pertimbangan terkait tata urutan perundang-undangan melalui memorandum bernomor: 1168/U/MPRS/61 perihal Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan RI. Memorandum tersebut juga hendak mengajukan kedudukan Ketetapan MPRS dalam tata urutan perundang-undangan. Usulan MPRS tersebut dapat dilihat pada gambar 1



Gambar 1.

Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Usulan MPRS

(Sumber: MPRS, 1964. Kumpulan Risalah)

Adapun penjelasan terhadap skema tersebut di atas, adalah sebagai berikut:

- (1) Dekrit Presiden sama tingginya dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- (2) Ketetapan MPRS sebagai hasil legislatif MPRS adalah lebih rendah daripada UUD 1945 dan Dekrit Presiden, tetapi lebih tinggi daripada Undang-undang atau Penetapan Presiden.
- (3) Fungsi Penetapan Presiden adalah untuk melaksanakan:
  - a. Dekrit Presiden (*dictum* keputusan).
  - b. U.U.D.-45 pasal IV Aturan Peralihan.
  - c. Ketetapan MPRS.
- (4) Fungsi Undang-Undang adalah untuk melaksanakan:
  - a. U.U.D.-45.
  - b. Ketetapan MPRS.
- (5) Fungsi Peraturan Pernerintah Pengganti Undang-Undang adalah untuk melaksanakan:
  - a. U.U.D.-45.
  - b. Ketetapan MPRS.
- (6) Penetapan Presiden, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai kedudukan yang sama tingkatnya.
- (7) Berhubung dengan ad. 6 diatas, maka hal-hal yang harus diatur dengan undang-undang (yang dibuat oleh Presiden bersama-sama DPR-GR), ialah antara lain Anggaran Belanja, Pajak dan Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara.
- (8) Skema di atas hanya berlaku dalam masa peralihan, artinya: selama belum dapat dibentuk MPR, DPR, dan DPA menurut U.U.D.- 45, pun hanya berlaku selama yang menjabat Presiden adalah pemimpin besar Revolusi Bung Karno.
- (9) Jika MPR, DPR dan DPA sudah dapat dibentuk menurut U.U.D.:45, maka yang berlaku sepenuhnya hanyalah 37 pasal pokok daripada U.U.D.-45.

### **3. Tap MPR No. XX/MPRS/1966**

Pada tahun 1966 ditetapkanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor: XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP

MPR Nomor: XX/MPRS/1966 disebutkan bahwa Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966, yang telah diterima secara bulat oleh DPR-GR, memuat perincian dan penegasan termaksud sebagai hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai "Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia".

Dengan demikian, TAP MPR ini secara historis merupakan kelanjutan sekaligus saling melengkapi dari 2 memorandum yaitu: Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 dan kemudian Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966

Bentuk-bentuk dan susunan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Tap MPRS tersebut diatur bahwa ialah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang - Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden dan
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
  - Peraturan Menteri
  - Instruksi Menteri
  - dan lain-lainnya.

Dalam Tap MPRS tersebut, dijelaskan juga bahwa sesuai dengan sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam Negara. Sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

#### **4. Tap MPR No. III/MPR/2000**

Pada Tahun 2000, MPR menerbitkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 2 Tap MPR tersebut, mengatur bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

- (1) Undang-Undang Dasar 1945;

- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- (3) Undang-Undang;
- (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- (5) Peraturan Pemerintah;
- (6) Keputusan Presiden;
- (7) Peraturan Daerah.

Tap MPR ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor IX/MPR/1978. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 7 yang menyebutkan bahwa dengan ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Repu-blik Indonesia, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Tap MPR No. III/MPR/2000 mendapatkan status berlaku bersyarat ketika MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Ketentuan Pasal 4 angka 4 menyebutkan bahwa “*Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang.*” Dengan pengertian lain bahwa TAP MPR Nomor III/MPR/2000 memiliki sifat berlaku sementara, dan masa berlakunya habis, ketika pembuat Undang-undang mengundang Undang-undang terkait tata urutan peraturan perundang-undangan.

## **5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004**

Keberlakuan Tap MPR *Nomor III/MPR/2000* berakhir ketika undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang substansi pengaturannya turut mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan telah terbentuk, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Dengan demikian,

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi dan tidak bisa dijadikan rujukan.

UU Nomor 10 Tahun 2004 merupakan undang-undang pertama yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) mengatur hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.
  
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
  - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
  - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
  - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

## **6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Sebagaimana Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019)**

UU Nomor 10 Tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (3) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- (4) Peraturan Pemerintah;
- (5) Peraturan Presiden;
- (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### Kedudukan Peraturan KPU dalam Hierarki Produk Hukum

Jika kita menelisik UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai hukum positif yang turut mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku, ternyata PKPU tidak tercatat dalam ketentuan yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan. Memang jika kita hanya membaca ketentuan Pasal 7 ayat 1 UU 12 Tahun 2011, kita tidak akan menemukan frasa “Peraturan Komisi Pemilihan Umum” di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. PKPU sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan akan nyata dalam substansi pasal selanjutnya, yaitu Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12 Tahun 2011. Ketentuan ayat (1) menyebutkan bahwa:

“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.”

Menurut pengertian Pasal 8 ayat (1) di atas, dengan memerhatikan bagian ketentuan: “..... *jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh ....., atau **komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang,....***”, dapat disimpulkan terdahulu bahwa yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan, adalah mencakup peraturan yang dibentuk oleh komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-

undang atau dibentuk pemerintah atas perintah undang-undang. Karenanya, untuk menentukan apakah PKPU termasuk jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud UU Nomor 12 Tahun 2011, maka harus dapat dipastikan status kelembagaan KPU sebagai lembaga pembentuk PKPU, apakah benar termasuk komisi yang dibentuk dengan undang-undang atau dibentuk pemerintah atas perintah undang-undang.

Secara historis, institusi KPU sebagaimana adanya saat ini, dibentuk pertama kali oleh pemerintah dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999, atas perintah ketentuan Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang secara tegas menyebutkan: *“Pembentukan KPU diresmikan dengan Keputusan Presiden.”* Dalam catatan sejarah, KPU periode selanjutnya juga dibentuk dengan Keputusan Presiden atas perintah undang-undang.

Terakhir, KPU yang sedang melaksanakan tugas saat tulisan ini disusun (periode 2017-2022), dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2017 atas perintah Pasal 26 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa institusi KPU bukan merupakan institusi yang dibentuk langsung oleh undang-undang - sebab tidak ada undang-undang tentang pembentukan KPU - melainkan merupakan komisi yang dibentuk oleh pemerintah atas perintah undang-undang. Hal ini berarti memenuhi substansi pengaturan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12 Tahun 2011 di atas.

Selanjutnya, ketentuan ayat (2) menyebutkan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Ketentuan ini hendak menegaskan pengakuan eksistensial dan kekuatan hukum, termasuk juga posisi sebuah peraturan yang secara formal dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atau termasuk dalam hierarki (sekalipun tidak tersurat secara langsung). Syaratnya adalah, sepanjang pembentukan peraturan tersebut diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

PKPU merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, yang menjadi kewenangan KPU untuk menyusunnya dalam rangka melaksanakan pemilu/pemilihan. Kewenangan tersebut nampak jelas ketika kita membaca

UU Pemilu, dimana termuat di dalamnya bahwa PKPU merupakan **pelaksanaan peraturan perundang-undangan**. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 75 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu yang menyebutkan bahwa:

“untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.”

Untuk pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota, ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 (selanjutnya disebut UU Pemilihan), disebutkan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan meliputi: *a. 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*

Berdasarkan deskripsi di atas, jelaslah bahwa PKPU dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Lebih lanjut, PKPU jelas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada KPU.

Kedudukan PKPU sebenarnya telah diatur sejak disahkannya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) telah diatur bahwa *Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini*. Namun demikian pengaturan ini belum terlalu tegas mengelompokkan jenis-jenis peraturan di atas sebagai peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa *jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh*

*Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.* Dalam bagian penjelasan, kemudian disebutkan bahwa:

“jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau **komisi** yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang.”

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa, PKPU dalam lintasan sejarah pengaturan hierarki produk hukum, menemukan celah eksistensial saat ditetapkannya Tap MPR Nomor III/MPR/2000, kemudian UU Nomor 10 Tahun 2004 dan semakin tegas dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

### **Kewenangan *Judicial Review* Peraturan KPU**

Apabila dalam pelaksanaannya ada warga negara atau institusi beranggapan bahwa terdapat norma dalam PKPU yang bertentangan dengan Undang-Undang, maka warga negara atau institusi yang merasa dirugikan dapat mengajukan uji materi (*judicial review*) PKPU ke Mahkamah Agung yang memiliki kompetensi/kewenangan absolut untuk melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang.

Hanya Mahkamah Agung Republik Indonesia yang dapat menetapkan bahwa Peraturan KPU bertentangan dengan undang-undang dan tidak berkekuatan hukum mengikat, setelah melalui mekanisme uji materi. Demi keadilan dalam Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam suatu negara hukum, maka sewajarnya setiap warga negara menjunjung tinggi setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku, sah dan berkekuatan hukum mengikat, termasuk PKPU.

Kompetensi/kewenangan absolut Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang didasari pada ketentuan:

1. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.*

2. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa: *Mahkamah Agung berwenang: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.*
3. Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa: *dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.*

Lebih spesifik terkait pengujian PKPU terhadap undang-undang, Pasal 76 ayat (1) UU Pemilu mengatur bahwa: *dalam hal Peraturan KPU bertentangan dengan undang-undang ini, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.* Rumusan pasal ini menegaskan bahwa PKPU dalam kedudukannya sebagai pelaksanaan undang-undang, hanya dapat dibatalkan melalui proses pengujian di Mahkamah Agung, sesuai kewenangan absolut yang dimiliki MA.

## Penutup

Dari perspektif historis pengaturan hierarki produk hukum di Indonesia, kita dapat melihat dinamika jenis peraturan perundang-undangan, yang dapat menjadi bahan telaah lebih lanjut dalam konteks pembangunan hukum di negeri ini. Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang jelas kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta sifatnya yang diakui dan mengikat, maka PKPU memiliki konsekwensi-konsekwensi bagi setiap masyarakat atau institusi yang terkait dengan PKPU.

Pihak pertama yang wajib hukumnya, serta memiliki tanggung jawab moral untuk melaksanakan PKPU adalah KPU dan jajarannya. Tidak ada alasan bagi KPU dan jajarannya untuk mangkir dari pelaksanaan peraturan yang dibuatnya. Pelanggaran terhadap PKPU yang masih berlaku, berpotensi menyeret jajaran KPU dalam pelanggaran etik, pidana maupun admi-nistratif. Selain penyelenggara pemilu, Partai Politik dan *stakeholder* terkait pemilu lainnya harus memenuhi ketentuan dalam PKPU.

Pada prinsipnya, PKPU yang diakui kedudukannya, sah dan bersifat mengikat tidak bisa diingkari oleh setiap warga negara, apalagi oleh penyelenggara pemilu. PKPU diadakan untuk menjadi acuan pelaksanaan teknis setiap tahapan sehingga tahapan pemilu berlangsung sesuai asas tertib dan punya kepastian hukum. Dibutuhkan kesadaran hukum setiap warga negara untuk menaati peraturan perundang-undangan termasuk

PKPU, jika kita ingin pemilu/pemilihan berlangsung tertib sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara demokrasi berdasarkan hukum.

## Daftar Pustaka

### • Buku

Asshiddiqie, J. 2020. **Teori Hierarki Norma Hukum**. Konstitusi Press dan Jimly School of Law and Government. Jakarta

Departemen Pendidikan Nasional. 2008. **Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)**. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia. 1964. **Kumpulan Risalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia dalam Masa Sidang Umum I – Sidang Umum II**. Jilid II. MPRS RI, Jakarta.

Nurmawati, M. dan I.G.M.W Atmaja, 2017. **Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan**. Fakultas Hukum Universitas Udayana 2017.

### • Internet

\_\_\_\_\_, 2017. **Mengurai Problematika Perppu: Memaknai Irisan Perppu dan UU Darurat**. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59ad2f9c2a944/memaknai-irisan-perppu-dan-uu-darurat?page=all> Senin, 04 September 2017, diakses 21 Februari 2021.

Putri, A.S. 2020. **KPU: Sejarah Singkat, Visi, Misi, Tugas dan Wewenang**. <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/13/070000869/kpu--sejarah-singkat-visi-misi-tugas-dan-wewenang?page=all> 13 Januari 2020. Diakses 24 Februari 2020.

### • Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XX/MPRS/1966 tentang **Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia**.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/2000, **Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang **Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan**

**Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.**

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang **Pemilihan Umum.**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang **Kekuasaan Kehakiman**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum.**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang **Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

## 2 | Produk Hukum Pilkada dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Lidya N. Rantung<sup>1</sup>  
Febry Langkun<sup>2</sup>

### Introduksi: *Peran Vital Produk Hukum*

Penyusunan produk hukum, dalam hal ini keputusan penyelenggaraan pemilihan merupakan satah satu tugas dan kewajiban Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Provinsi. Hal ini berdasarkan Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 21 Tahun 2020.<sup>3</sup> Pelaksanaan tugas tersebut mendapat dukungan administratif dari Sub Bagian Hukum, yang salah satu fungsinya adalah memfasilitasi prosedur penyusunan keputusan dan produk hukum lainnya.

Produk hukum memegang peranan vital dalam setiap tahapan pemilihan. Hal ini disebabkan karena fungsi dari produk hukum itu sendiri, dimana produk hukum memiliki fungsi untuk mengatur, mengesahkan, menetapkan atau meresmikan setiap perbuatan hukum, serta mengikat para pihak yang terkait dengan produk hukum tersebut. Sebagai contoh hasil perolehan suara di TPS disahkan dengan produk hukum berupa berita acara

---

<sup>1</sup> Kepala Sub Bagian Hukum pada Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara

<sup>2</sup> Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara

<sup>3</sup> Selanjutnya disebut Peraturan KPU Tata Kerja, dan untuk penulisan singkat “Peraturan Komisi Pemilihan Umum” ditulis “Peraturan KPU”

dan sertifikat hasil penghitungan suara. Contoh lainnya adalah hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara tingkat akhir (misalnya untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, rekapitulasi akhir dilaksanakan di tingkat provinsi), diaktakan dengan produk hukum berupa berita acara dan sertifikat hasil rekapitulasi, dan kemudian ditetapkan dengan produk hukum berupa surat keputusan.

Tanpa adanya produk hukum atau dokumen hukum seperti berita acara dan surat keputusan, maka sebuah perbuatan hukum belum memiliki nilai formal dan mengikat. Karena fungsi vitalnya, maka setiap produk hukum harus dibuat sebaik mungkin. Produk hukum yang keliru bisa menyebabkan masalah hukum yang berujung pada gugatan administratif, tata usaha negara, etik bahkan pidana. Hal ini dimungkinkan karena produk hukum mengandung perikatan hukum, yang memiliki konsekuensi hukum dan berpotensi menjadi objek gugatan.

Mengingat peran vital dan potensi masalah hukum tersebut di atas, maka dalam penyusunan produk hukum penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020, Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Provinsi Sulawesi Utara (KPU Sulut) telah mengambil kebijakan dengan menetapkan standar operasional prosedur, dan menjadi kewajiban Sub Bagian Hukum pada Sekretariat KPU Sulut sebagai pelaksana operasional, untuk mengimplementasikan standar prosedur tersebut. Tulisan ini hendak mendeskripsikan aspek legal formal kewenangan penyusunan keputusan, penerapan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan prosedur penyusunan produk hukum keputusan penyelenggaraan pemilihan, serta gambaran hasil akhir dari kinerja penyusunan produk hukum.

### **Definisi Produk Hukum *Keputusan***

Asshidiqqie, (2004:9-10) menyebutkan bahwa hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan. Atas dasar pandangan tersebut, Asshidiqqie membagi ketiga bentuk kegiatan pengambilan keputusan dalam bentuk produk hukum yang bersifat:

- a. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*).
- b. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*).
- c. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*).

Berdasarkan uraian Asshidiqqie (2004:9-11) maka Bawono (2012) menyimpulkan bahwa pengertian istilah “keputusan” dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam pengertian istilah “keputusan” yang luas, di dalamnya terkandung juga pengertian “peraturan/*regels*”, “keputusan/*beschikkings*” dan “tetapan/*vonnis*”. Sedangkan, dalam istilah “keputusan” dalam arti yang sempit, berarti adalah suatu hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif (*beschikkings*).

Dalam karyanya yang lain, Asshiddiqie (2020:267) menyebutkan bahwa ternyata dalam praktek, ada bentuk-bentuk produk hukum yang berisi pengaturan (*rules*) tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi yang dinamakan aturan kebijakan atau “*policy rules*” (*beleidsregel*). Misalnya, instruksi presiden, surat edaran, pedoman kerja, petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), kerangka acuan, nota kesepahaman (*memorandum of understanding*), *manual*, *SOP* (*Standard Operational Procedures*), dan sebagainya, yang pada pokoknya berisi kebijakan yang mengatur tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan resmi.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada prinsipnya produk hukum dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis yaitu:

- a. Peraturan (*regelling/regels*);
- b. Keputusan atau ketetapan (*beschikking*);
- c. Putusan (*vonnis*); dan
- d. Aturan kebijakan (*policy rules/beleidsregel*).

Produk hukum “keputusan” menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebut juga dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan, yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah *ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan*. Sedangkan menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan KPU, surat keputusan adalah naskah dinas yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan. Materi muatan keputusan dapat berisi pelaksanaan dari Peraturan KPU RI serta mengikat KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Sekretariat Jenderal KPU RI, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan pihak lain.

Menurut Nugraha *et al.* (2005:77) dalam (Ansori, 2019:4) suatu keputusan dapat dikategorikan sebagai ketetapan (*beschikking*) apabila memenuhi beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Keputusan tersebut merupakan suatu keputusan sepihak.
- b. Keputusan tersebut adalah tindakan hukum di lapangan hukum publik.
- c. Keputusan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara.
- d. Keputusan tersebut merupakan keputusan mengenai masalah atau keadaan konkret dan individual.
- e. Keputusan dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum tertentu, yaitu menciptakan, mengubah, menghentikan, atau membatalkan suatu hubungan hukum.

### **Kewenangan Penyusunan Keputusan**

Undang-Undang Nomor 30 tentang Administrasi Pemerintahan,<sup>4</sup> mendefinisikan wewenang sebagai hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang tersebut mengatur tentang hubungan kewenangan dengan pengambilan keputusan. Dimana disebutkan bahwa pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Hak yang dimaksud meliputi diantaranya:

- a. *melaksanakan kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB);*
- b. *menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;*
- c. *menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;*
- d. *menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;*

Diatur juga dalam ketentuan tersebut, terkait dengan kewajiban pejabat pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan, diantaranya:

- a. *membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;*
- b. *mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- c. *mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;*

---

<sup>4</sup> Selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan.

KPU merupakan salah satu badan pemerintahan/penyelenggara negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan, dalam hal ini sebagai penyelenggara pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Berdasarkan ketentuan UU Administrasi Pemerintahan, maka KPU wajib melaksanakan hak dan kewajiban dalam penggunaan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Karena itu penting untuk memahami apa yang menjadi hak dan kewajiban KPU dalam kaitannya dengan wewenang badan pemerintahan, khususnya dalam membentuk produk hukum keputusan dalam penyelenggaraan pilkada. Hal tersebut dipertegas dalam ketentuan Pasal 8 UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang, dimana dalam menggunakan wewenang, wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Pejabat administrasi pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.

Kewenangan institusi KPU membentuk produk hukum diatur dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,<sup>5</sup> yang menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya disebutkan bahwa untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada Keputusan KPU dan Peraturan KPU. Dengan demikian menurut UU Pemilu, penetapan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota adalah tindakan dalam rangka pelaksanaan kewenangan yang diberikan undang-undang.

UU Pemilu mengatur detail kewenangan KPU Provinsi dalam ketentuan Pasal 16, bahwa KPU Provinsi berwenang:

- a. *menetapkan jadwal pemilu di provinsi;*
- b. *menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu anggota DPRD provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan dan sertifikat hasil penghitungan suara;*
- c. *menerbitkan keputusan KPU provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu anggota DPRD provinsi dan mengumumkannya;*

---

<sup>5</sup> Selanjutnya disebut UU Pemilu;

- d. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaksanakan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/ atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan-kewenangan tersebut di atas, dalam prakteknya dieksekusi dengan naskah dinas Surat Keputusan KPU Provinsi. Untuk membantu pelaksanaan kewenangan tersebut, diatur fungsi kesekretariatan dalam Pasal 87 huruf e UU Pemilu, bahwa Sekretariat KPU Provinsi bertugas diantaranya membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU provinsi.

Khusus untuk penyelenggaraan pilkada, ketentuan Pasal 11 huruf b, huruf c dan huruf d UU Pilkada,<sup>6</sup> memberikan kewenangan kepada KPU Provinsi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk:

- a) *merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;*
- b) *menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan memerhatikan pedoman dari KPU;*
- c) *menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Tiga kewenangan penyusunan dan penetapan tersebut di atas dilaksanakan dengan menerbitkan Surat Keputusan, dimana materi muatan dari produk hukum berupa pedoman teknis tersebut, yaitu: jadwal pelaksanaan pilkada, tata kerja dan pedoman teknis setiap tahapan, menjadi bagian dari lampiran Surat Keputusan.

Selanjutnya terkait dengan pedoman teknis, berdasarkan ketentuan

---

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang. Selanjutnya disebut UU Pilkada.

dalam Peraturan KPU tentang Tata Naskah Dinas, menyebutkan bahwa pedoman teknis adalah naskah dinas pelaksanaan dari Peraturan KPU RI yang memuat acuan yang bersifat umum yang perlu dijabarkan ke dalam Petunjuk Teknis/Petunjuk Pelaksanaan atau Prosedur Standar Operasional/*Standard Operational Procedure*. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pedoman teknis ditetapkan dengan keputusan. Pedoman teknis merupakan lampiran keputusan, yang merupakan satu kesatuan dari keputusan tentang penetapan pedoman teknis.

Pengaturan lebih lanjut tentang kewenangan menyusun dan menetapkan keputusan tentang pedoman teknis setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf a dan huruf b Peraturan KPU tentang Tata Kerja, yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPU Provinsi bertugas dan berwenang merencanakan dan menetapkan program dan anggaran serta jadwal penyelenggaraan pemilihan.

Hal tersebut di atas, diatur juga dalam ketentuan Pasal 8 huruf a Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan / atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020,<sup>7</sup> yang mengamanatkan kepada KPU Provinsi untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sementara itu, ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Peraturan KPU tersebut, menegaskan bahwa penyusunan peraturan merupakan bagian dari Tahapan Persiapan Pemilihan, dimana termasuk dalam tahapan ini, adalah Tahapan Penyusunan Keputusan Penyelenggaraan Pemilihan.

Selain menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan, termasuk jadwal dan tata kerja, sebagaimana diuraikan di atas, naskah dinas Surat Keputusan juga berperan dalam menetapkan personalia pelaksana kegiatan, serta hasil dari sebuah kegiatan tahapan. Dengan demikian sifat dari Surat Keputusan terkait Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020 terdiri atas: *pertama*, keputusan terkait dengan penetapan personil atau hasil akhir dari sebuah tahapan. *Kedua*, keputusan tentang pedoman teknis pelaksanaan setiap tahapan.

---

<sup>7</sup> Peraturan KPU TPJ

## **AUPB dalam Penyusunan Keputusan**

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa pelaksanaan kewenangan untuk menerbitkan keputusan, dilaksanakan selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, juga harus berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Ketentuan Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Penjelasan UU Administrasi Pemerintahan terhadap unsur-unsur dalam AUPB adalah sebagai berikut:

- a. “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.
- c. “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas

penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

- e. “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h. “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur-unsur AUPB di atas, senantiasa menjadi perhatian dan diimplementasikan dalam kegiatan penyusunan produk hukum tahapan pilkada, yang secara umum terdiri atas dua mekanisme sesuai dengan kategori keputusan, yaitu:

- a. penyusunan keputusan terkait dengan penetapan personil atau hasil akhir dari sebuah tahapan, dan
- b. penyusunan keputusan tentang pedoman teknis pelaksanaan tahapan.

Penerapan AUPB dalam prosedur penyusunan keputusan, dapat dilihat misalnya untuk penerapan asas kepastian hukum yang diimplementasikan dengan ketaatan pada prosedur serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap keputusan yang diterbitkan, ditelaah aspek kepatuhannya terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas keterbukaan diimplementasikan dengan mekanisme pelibatan *stakeholder* atau kelompok masyarakat terkait, dalam proses penyusunan keputusan. Sedangkan asas transparansi informasi dilaksanakan dengan penyuluhan produk hukum, penyebarluasan produk hukum dan pelayanan informasi/dokumentasi hukum.

## Tahapan Penyusunan Keputusan

Tahapan penyusunan keputusan di lingkungan KPU, diatur dalam Keputusan KPU Nomor 1442/2019. Khusus untuk penyusunan Keputusan KPU Provinsi, tahapan penyusunan rancangan keputusan meliputi pengusulan, penyusunan dan pembahasan. Tahapan pengusulan Keputusan KPU Provinsi melalui prosedur sebagai berikut:

- a. Unit Kerja Pengusul mengajukan rancangan Keputusan KPU Provinsi sesuai dengan tugas, pokok dan fungsinya;
- b. pengajuan rancangan Keputusan dilakukan oleh Kepala Bagian pada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas yang disampaikan kepada Unit Kerja Penyusun, dilampiri dengan rancangan Keputusan KPU Provinsi, yang disertai dengan:
  - 1) dokumen pendukung; dan/atau
  - 2) daftar inventaris masalah apabila Keputusan KPU Provinsi yang diajukan berupa pedoman teknis.
- c. dalam hal Ketua KPU Provinsi atau Sekretaris KPU Provinsi mengusulkan pembuatan Keputusan KPU Provinsi, dilengkapi dengan keterangan secara tertulis atau disposisi kepada Unit Kerja Pengusul;
- d. rancangan Keputusan KPU Provinsi disampaikan dalam bentuk: hardcopy dan softcopy yang dapat dikirimkan melalui media surat elektronik (*email*);
- e. dalam hal rancangan Keputusan KPU Provinsi merupakan perubahan atas keputusan yang sudah ada, dalam penyampaiannya dapat dilengkapi dengan persandingan keputusan yang akan di-ubah dengan rancangan keputusan perubahan; dan
- f. format rancangan Keputusan KPU Provinsi berpedoman pada Pedoman Teknis.

Selanjutnya, tahapan penyusunan dan pembahasan diatur sebagai berikut:

- a. setelah Unit Kerja Penyusun menerima nota dinas usulan rancangan Keputusan KPU Provinsi, yang kemudian melakukan tahapan penyusunan keputusan dengan rincian sebagai berikut:
  - 1) Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun mendisposisikan dan memberikan arahan kepada Kepala Sub Bagian yang tugas dan fungsinya di bidang penyusunan keputusan, untuk melakukan *legal drafting* dan/atau kajian rancangan Keputusan KPU;
  - 2) Kepala Sub Bagian yang tugas dan fungsinya di bidang penyusunan keputusan memberikan arahan kepada staf untuk

- mengumpulkan bahan, melakukan legal drafting dan/atau kajian rancangan Keputusan KPU Provinsi;
- 3) dalam proses legal drafting, dapat dilakukan pembahasan bersama dengan Unit Kerja Pengusul dan/atau unit kerja terkait lainnya melalui rapat koordinasi;
  - 4) Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun menyampaikan kembali rancangan Keputusan KPU Provinsi hasil legal drafting kepada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas;
  - 5) nota dinas memuat permohonan untuk dilakukan pencermatan kembali atas substansi pengaturan dalam rancangan Keputusan KPU Provinsi hasil *legal drafting*.
- b. setelah dilakukan pencermatan kembali terhadap rancangan Keputusan KPU Provinsi, Unit Kerja Pengusul mengirimkan kembali rancangan Keputusan KPU Provinsi hasil pencermatan kepada Unit Kerja Penyusun;
  - c. Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun memberikan paraf, dan menyampaikan rancangan Keputusan KPU Provinsi kepada Kepala Bagian pada Unit Kerja Pengusul, untuk dibubuhi paraf pada rancangan Keputusan KPU Provinsi;
  - d. Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun menyampaikan rancangan Keputusan KPU Provinsi yang telah dibubuhi paraf, kepada Sekretaris KPU Provinsi;
  - e. Sekretaris KPU Provinsi membubuhkan paraf dan menyampaikan rancangan Keputusan KPU Provinsi kepada Anggota KPU Provinsi untuk dibahas dalam Rapat Pleno KPU Provinsi;
  - f. Pembahasan dalam Rapat Pleno KPU Provinsi dapat menghasilkan:
    - 1) usulan perubahan/perbaikan substansi;
    - 2) pengagendaan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait; dan/atau
    - 3) kebijakan lain.
  - g. dalam hal pembahasan Rapat Pleno KPU Provinsi menghasilkan usulan perubahan/perbaikan substansi, Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun melakukan perbaikan sesuai hasil pembahasan;
  - h. dalam hal pembahasan Rapat Pleno KPU menghasilkan pengagendaan rancangan Keputusan KPU Provinsi untuk dikoordinasikan dengan lembaga/instansi terkait, Unit Kerja Penyusun dan Unit Kerja Pengusul melaksanakan:

- 1) koordinasi dengan lembaga/instansi terkait dalam penyusunan rancangan Keputusan KPU Provinsi sesuai dengan hasil Rapat Pleno KPU Provinsi;
  - 2) koordinasi dengan lembaga/instansi terkait dilakukan sesuai dengan kebutuhan pembuatan rancangan Keputusan KPU Provinsi;
  - 3) koordinasi dapat dilakukan melalui suatu rapat koordinasi, focus group discussion, audiensi, atau pertemuan dalam format lain;
  - 4) dalam kegiatan koordinasi dengan lembaga/instansi lain, dapat mengundang pakar atau ahli seperti ahli pemilu, praktisi pemilu, ahli hukum tata negara, atau ahli dalam bidang lain yang diperlukan dalam penyusunan rancangan Keputusan KPU Provinsi;
  - 5) Unit Kerja Penyusun dan Unit Kerja Pengusul mencatat hasil koordinasi dan membahas masukan yang diperoleh dari hasil koordinasi untuk dipaparkan dalam Rapat Pleno KPU Provinsi;
- i. Rapat Pleno KPU Provinsi penetapan Keputusan KPU Provinsi dilakukan setelah pembahasan terhadap hasil dari koordinasi dengan lembaga/instansi terkait, dan/atau kegiatan lain yang dilakukan dalam pembahasan rancangan Keputusan KPU Provinsi;
  - j. dalam hal Rapat Pleno penetapan rancangan Keputusan KPU Provinsi telah selesai dilakukan, Unit Kerja Penyusun menyampaikan rancangan akhir Keputusan KPU Provinsi kepada Sekretaris KPU Provinsi;
  - k. rancangan akhir Keputusan KPU Provinsi harus dibubuhi paraf oleh:
    - 1) Kepala Bagian pada Unit Kerja Penyusun;
    - 2) Kepala Bagian pada Unit Kerja Pengusul; dan
    - 3) Kepala Bagian pada unit kerja terkait;
  - l. Sekretaris KPU Provinsi membubuhi paraf dan menyampaikan rancangan akhir Keputusan KPU Provinsi kepada:
    - 1) para Anggota KPU Provinsi untuk dibubuhi paraf; dan
    - 2) Ketua KPU Provinsi untuk ditetapkan;
  - m. dalam hal Keputusan KPU Provinsi telah ditetapkan, Unit Kerja Kearsipan memberikan nomor pada Keputusan KPU Provinsi yang telah ditetapkan dan menyampaikannya kembali kepada Unit Kerja Penyusun; dan
  - n. KPU Provinsi menyebarluaskan salinan Keputusan KPU Provinsi, melalui kegiatan sosialisasi/penyuluhan/teknologi informasi.

## Standar Operasional Prosedur Penyusunan Keputusan

Pada tanggal 20 April 2020 Rapat Pleno KPU Sulut telah menetapkan SOP Penyusunan Produk Hukum Keputusan yang merupakan revisi dari SOP sebelumnya. SOP Penyusunan Produk Hukum Surat Keputusan di Lingkungan KPU Sulut bertujuan untuk memberikan petunjuk tentang mekanisme dan prosedur penyusunan keputusan di lingkungan KPU Sulut.

SOP tersebut disusun berdasarkan ketentuan dalam:

- a) Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten Kota;
- b) Keputusan KPU Nomor: 1442/Kpt/Hk.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum; dan
- c) Keputusan KPU Nomor: 929/HK.03.1-Kpt/04/KPU/V/2019 tentang Kode Klasifikasi Arsip Dan Pengkodean Naskah Dinas Di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh, Dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota.

Memperhatikan bentuk dan isi dari produk hukum Surat Keputusan KPU Provinsi Sulut, maka produk hukum tersebut dapat diklasifikasi dalam dua kategori produk hukum surat keputusan yaitu:

- a. **Kategori A:** Produk Hukum Surat Keputusan untuk menetapkan personalia/Tim Pelaksana Kegiatan sebagai contoh: SK Penetapan Kelompok Kerja/Panitia atau personil dengan tugas tertentu; dan
- b. **Kategori B:** Produk Hukum Surat Keputusan untuk menetapkan naskah dinas lainnya, misalnya SK Penetapan Pedoman Teknis/Petunjuk Teknis/SOP.

Atas dasar pertimbangan dua kategori produk hukum tersebut, maka SOP yang disusun terbagi atas dua bagian sesuai kategori produk hukum keputusan sebagaimana disebutkan di atas. Adapun ringkasan prosedur dari SOP tersebut adalah:

- a. Penyusunan TOR/KAK dan draft awal SK oleh unit kerja penyusun;
- b. Penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang akan diatur dalam Pedoman Teknis/Petunjuk Teknis untuk SK Kategori B;
- c. Verifikasi kelayakan dan kepatutan personil oleh Bagian/Sub Bagian yang membidangi perencanaan dan Sumber Daya Manusia (SDM) dan kesesuaian antara kegiatan, output dan SDM dalam *Term of Reference* (TOR)/Kerangka Acuan Kerja (KAK)

- untuk SK kategori A;
- d. Proses review terhadap draft awal dan proses Legal Drafting lanjutan;
  - e. Proses Koordinasi/Partisipasi publik serta perumusan dalam isi naskah dinas Pedoman Teknis/Juknis/SOP untuk SK Kategori B;
  - f. Pengajuan kepada Rapat Pleno dan Pembahasan dan Penetapan Rapat Pleno;
  - g. Revisi dan finalisasi (otentifikasi, pengarsipan dan digitalisasi).
- Detail pelaksanaan SOP kedua kategori keputusan tersebut adalah sebagai berikut:

a) *Deskripsi Prosedur SOP Penyusunan Surat Keputusan Kategori A (Penetapan Personil/Tim Pelaksana Kegiatan/Pokja, Panitia, Tim Teknis)*

1. Kabag pada Unit Kerja Pengusul:
  - 1.1. Berkoordinasi dengan divisi terkait untuk menyusun:
    - a. Kerangka Acuan Kerja (KAK) yang menjelaskan proses pencapaian suatu keluaran (*output*) yang jelas dan terukur;
    - b. *Draft* usulan komposisi personalia TPK/Pokja/Panitia;
    - c. *Draft* awal rancangan keputusan menggunakan template SK;
  - 1.2. Setelah draft sebagaimana angka 1 huruf a, huruf b dan huruf c selesai, kemudian diajukan kepada Kabag Perencanaan, Data dan SDM dengan nota dinas;
2. Kabag Perencanaan, Data dan SDM setelah menerima dokumen pada angka 1 huruf a, huruf b dan huruf c, melakukan kegiatan:
  - 2.1. Melakukan verifikasi kesesuaian antara proses dan *output* dalam TOR/KAK;
  - 2.2. Melakukan verifikasi kelayakan dan kepatutan personil anggota TPK/Panitia/Tim Kerja, termasuk memperhatikan aspek keadilan;
  - 2.3. Apabila telah sesuai meneruskan nota dinas dan lampirannya kepada Unit Kerja Penyusun;
  - 2.4. Apabila belum sesuai maka nota dinas dan dokumen lampirannya dikembalikan kepada Unit Kerja Pengusul lengkap dengan hasil verifikasi.
3. Kabag dan Kasubag pada Unit Kerja Penyusun
  - 3.1. Kabag Unit Kerja Penyusun, mendisposisi usulan

- penyusunan keputusan kepada Kasubag Hukum;
- 3.2. Kasubag hukum Kasubag Hukum memberikan arahan kepada staf untuk mengumpulkan bahan, melakukan proses *legal drafting* dan/kajian;
  - 3.3. Kabag HTH / Kasubag Hukum menyampaikan kembali rancangan Keputusan KPU Provinsi hasil *legal drafting* kepada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas yang memuat permohonan untuk pencermatan kembali substansi pengaturan dalam rancangan keputusan hasil *legal drafting*;
4. Kabag pada Unit Kerja Pengusul
    - 4.1. Unit Kerja Pengusul melakukan pencermatan kembali dan mengirimkan hasil pencermatan kepada Unit Kerja Penyusun;
  5. Kabag HTH:
    - 5.1. memberikan paraf dan menyampaikan rancangan keputusan kepada Kabag pada unit kerja Penyusun dan Sekretaris untuk dibubuhi paraf;
  6. Sekretaris:
    - 6.1. membubuhi paraf dan menyerahkan kepada Anggota KPU Provinsi (divisi terkait) untuk dibahas dalam Rapat Pleno
  7. Komisioner:
    - 7.1. melaksanakan Rapat Pleno membahas rancangan keputusan dengan kesimpulan:
      - a) Menetapkan rancangan keputusan menjadi keputusan;
      - b) Usulan perubahan/perbaikan substansi;
      - c) Pengagendaaan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait; dan/atau
      - d) Kebijakan lain.
  8. Unit Kerja Penyusun:
    - 8.1. melakukan perbaikan sesuai hasil pembahasan/ melakukan koordinasi dengan lembaga lain dan menyampaikan kepada Rapat Pleno
  9. Proses Paraf Koordinasi:
    - 9.1. Paraf sekretariat pada Rancangan Akhir Keputusan:
      - a. Kabag pada Unit Kerja Penyusun,
      - b. Kabag Unit Kerja Pengusul,

- c. Kabag pada Unit Kerja Terkait
  - d. Sekretaris KPU Provinsi
- 9.2. Paraf anggota KPU Provinsi
10. Unit Kerja Kearsipan:
- 10.1. memberikan nomor pada Keputusan KPU Provinsi dan menyampaikan kepada Unit Kerja Penyusun.
11. Unit Kerja Penyusun membuat salinan SK dan ditandatangani Kabag HTH.
12. Staf pada Sub Bagian Hukum mendistribusi Salinan SK dan menyampaikan Salinan SK kepada Unit Kerja Kearsipan.
13. Naskah Keputusan Asli didigitalisasi dan disimpan oleh Unit Kerja Penyusun.
- b) *Deskripsi Prosedur SOP Penyusunan Surat Keputusan Kategori B (Pedoman Teknis, Petunjuk Pelaksanaan, SOP dan Pengaturan Lainnya)*
1. Kabag pada Unit Kerja Pengusul:
    - 1.1. berkoordinasi dengan divisi terkait untuk menyusun:
      - a. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut melalui Pedoman Teknis, SOP dan naskah dinas pengaturan lainnya;
      - b. Draft awal rancangan keputusan menggunakan *template* SK dan sistematika naskah dinas dalam Peraturan KPU tentang Naskah Dinas;
    - 1.2. setelah draft sebagaimana angka 1 huruf a dan huruf b selesai, kemudian diajukan kepada unit kerja penyusun (Kabag Hukum);
  2. Kabag dan Kasubag pada Unit Kerja Penyusun:
    - 2.1. Kabag Unit Kerja Penyusun, mendisposisi usulan penyusunan keputusan kepada Kasubag Hukum/Pokja/Tim;
    - 2.2. Kasubag Hukum memberikan arahan kepada staf untuk mengumpulkan bahan, melakukan proses legal drafting dan/kajian;
    - 2.3. Kasubag Hukum atau Pokja melakukan proses legal drafting. Dalam hal dibutuhkan masukan stakeholder, dapat dilaksanakan *workshop/deseminasi* draft pedoman teknis;
    - 2.4. Kabag HTH/Kasubag Hukum menyampaikan kembali

- rancangan Keputusan KPU Provinsi hasil *legal drafting* kepada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas yang memuat permohonan untuk pencermatan kembali substansi pengaturan dalam rancangan keputusan hasil legal drafting;
3. Kabag pada Unit Kerja Pengusul
    - 3.1. Unit Kerja Pengusul melakukan pencermatan kembali dan mengirimkan hasil pencermatan kepada Unit Kerja Penyusun;
  4. Kabag HTH:
    - 4.1. memberikan paraf dan menyampaikan rancangan keputusan kepada Kabag pada Unit Kerja Penyusun dan Sekretaris untuk dibubuhi paraf;
  5. Sekretaris:
    - 5.1. membubuhi paraf dan menyerahkan kepada Anggota KPU Provinsi (divisi terkait) untuk dibahas dalam Rapat Pleno
  6. Komisioner:
    - 6.1. Melaksanakan Rapat Pleno membahas rancangan keputusan dengan kesimpulan:
      - a) Menetapkan rancangan keputusan menjadi keputusan;
      - b) Usulan perubahan/perbaikan substansi;
      - c) Pengagendaaan koordinasi dengan lembaga/Instansi terkait; dan/atau
      - d) Kebijakan lain.
  7. Unit Kerja Penyusun:
    - 7.1. melakukan perbaikan sesuai hasil pembahasan/ melakukan koordinasi dengan lembaga lain dan menyampaikan kepada Rapat Pleno
  8. Proses Paraf Koordinasi:
    - 8.1. Paraf sekretariat pada Rancangan Akhir Keputusan:
      - a. Kabag pada Unit Kerja Penyusun,
      - b. Kabag Unit Kerja Pengusul,
      - c. Kabag pada Unit Kerja Terkait
      - d. Sekretaris KPU Provinsi
    - 8.2. Paraf anggota KPU Provinsi
  9. Unit Kerja Kearsipan:
    - 9.1. memberikan nomor pada Keputusan KPU Provinsi dan

- menyampaikan kepada Unit Kerja Penyusun.
10. Unit Kerja Penyusun membuat salinan SK dan ditandatangani Kabag HTH.
  11. Staf pada Sub Bagian Hukum mendistribusi salinan SK dan menyampaikan salinan SK kepada Unit Kerja Kearsipan.
  12. Naskah keputusan asli didigitalisasi dan disimpan oleh Unit Kerja Penyusun.

### Output Kinerja Penyusunan Keputusan KPU Sulut

Sejak dimulainya tahapan pemilihan yang ditandai dengan diundangkannya Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020, KPU Provinsi Sulawesi Utara telah menerbitkan sebanyak 43 (empat puluh tiga) keputusan. Jumlah tersebut, diluar keputusan-keputusan tentang penetapan personalia atau panitia atau tim kelompok kerja (pokja).

Output berupa produk hukum dalam bentuk Keputusan KPU Provinsi adalah sebagaimana pada Tabel 1 dan Tabel 2 berikut ini.

**Tabel 1.** Daftar Produk Hukum SK KPU Provinsi Sulut tentang Pedoman Teknis

NO	NOMOR SK	JUDUL KEPUTUSAN
1	137/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019	Pedoman Teknis Pencalonan Perseorangan Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
2	138/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019	Pedoman Teknis , Tahapan, Program dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
3	139/PL.02.2-Kpt/71/Prov/X/2019	Pedoman Teknis Pencalonan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2020
4	10/PP.02.2-Kpt/71/Prov/II/2020	Perubahan Atas Keputusan KPU Prov SULUT Nomor 166/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota serta Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS dan KPPS
5	34/PP.02.2-Kpt/71/Prov/III/2020	Perubahan Atas Keputusan KPU Provinsi Sulawesi Utara Nomor 139/PP.02.2-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara 2020
6	40/PP.02.2-Kpt/71/Prov/III/2020	Perubahan Kedua Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 166/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota Serta Pembentukan dan Tata Kerja Badan Adhock
7	46/HK.03.1-Kpt/71/Prov/III/2020	Penetapan Pedoman Teknis Pemutakhiran Data Pemilih Tahapan Pilkada 2020

8	47/RT.01.1-Kpt/71/Sek- Prov/III/2020	Perubahan Ketiga Atas Keputusan KPU Sulut Nomor 166/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota Serta Pembentukan dan Tata Kerja Badan Adhock
9	69/PP.01.2- Kpt/71/Prov/VI/2020	Perubahan kedua atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 138/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
10	81/PP.02.2- Kpt/71/Prov/VI/2020	Perubahan Kedua atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 139/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2020 tentang Pedoman Teknis Pencalonan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
11	101/PP.02.2- Kpt/71/Prov/VII/2020	Perubahan Keempat atas Keputusan KPU Provinsi Sulawesi Utara Nomor 166/PP.02.2- Kpt/71/Prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota serta Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS dan KPPS
12	119/HK.03.1- Kpt/71/Prov/VIII/2020	Pedoman Teknis Dana Dampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
13	120/HK.03.1- Kpt/71/Prov/VIII/2020	Pedoman Teknis Program Relawan Demokrasi Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
14	128/PP.06.2- Kpt/71/Prov/IX/2020	Perubahan Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
15	129/PP.06.2- Kpt/71/Prov/IX/2020	Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
16	149/PL.02.5- Kpt/71/Prov/X/2020	Pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 119/PL.02.5 Kpt/71/Prov/VIII/2020 tentang Pedoman Teknis Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
17	205/HK.03.1- Kpt/71/Prov/XII/2020	Perubahan Kelima Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 166/PP.02.2-kpt/71/Prov/XII/2019 tentang pedoman teknis tata kerja komisi pemilihan umum provinsi dan komisi pemilihan umum kabupaten/kota serta Pembentukan dan tata kerja

**Tabel 2.** Daftar Produk Hukum SK KPU Provinsi Sulut Non Pedoman Teknis

NO	NOMOR SK	JUDUL KEPUTUSAN
1	50/PL.02- Kpt/71/Prov/III/2020	Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Rangka Pencegahan Covid-19
2	68/PL.02- Kpt/71/Prov/VI/2020	Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Lanjutan Tahun 2020
3	90/HK.03.1- Kpt/71/Prov/VII/2020	Pembentukan Tim Penanganan Coronavirus Disease 2019 Di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara

4	97/PP.01.2-Kpt/71/Prov/VII/2020	Program penyusunan produk hukum keputusan dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sulawesi utara tahun 2020 untuk tahapan pemilihan tahun 2020
5	100/HK.03.1-Kpt/71/Prov/VII/2020	Penetapan persyaratan pencalonan untuk partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sulawesi utara tahun 2020
6	114/PL.02.2-Kpt/71/Prov/VIII/2020	Penetapan Rumah Sakit Pemerintah untuk Pemeriksaan Kesehatan Bakal Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
7	138/PL.02.2-Kpt/71/Prov/IX/2020	Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
8	139/PL.02.2-Kpt/71/Prov/IX/2020	Pengundian dan Pengumuman Nomor Urut Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
9	140/PL.02.2-Kpt/71/Prov/IX/2020	Penetapan Jumlah dan Ukuran Penambahan Bahan Kampanye dan Alat Peraga Kampanye Pilgub Sulawesi Utara Tahun 2020
10	141/PL.02.2-Kpt/71/Prov/IX/2020	Penetapan Lokasi Pemasangan Alat Peraga Kampanye
11	142/PL.02.5-Kpt/71/Prov/IX/2020	Penetapan Jumlah dan Ukuran Penambahan Bahan Kampanye dan Alat Peraga Kampanye Pilgub Sulawesi Utara Tahun 2020
12	143/PL.02.5-Kpt/71/Prov/IX/2020	Pembatasan Pengeluaran Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
13	145/PL.02.4-Kpt/71/Prov/IX/2020	Penetapan Lokasi Pemasangan Alat Peraga Kampanye
14	159/PL.02.1-Kpt/71/Prov/X/2020	Rekapitulasi DPT Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
15	161/PP.09.3-Kpt/71/Sek-Prov/X/2020	Pendelegasian Pengadaan Logistik Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
16	166/PP.09.3-Kpt/71/Prov/XI/2020	Jumlah Surat Suara yang Dicitak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
17	170/PP.09.3-Kpt/71/Prov/XI/2020	Perubahan Keputusan Nomor 161/PP.09.3-Kpt/71/Sek-Prov/X/2020 tentang Pendelegasian Pengadaan Logistik Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
18	171/PL.02.4-Kpt/71/Prov/XI/2020	Penetapan Tim Penyusun Materi Debat Publik atau Debat terbuka antar Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Pemilihan Tahun 2020

19	173/PL.02.4-Kpt/71/Prov/XI/2020	Penetapan Mekanisme Penyelenggaraan debat publik antar pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Sulawesi utara pemilihan tahun 2020
20	182/PP.09.3-Kpt/71/Sek-Prov/XI/2020	Pendelegasian Pengaduan Formulir Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
21	191/PL.02.4-Kpt/71/Prov/XI/2020	Penentuan dan Penetapan Jumlah penayangan dan ukuran atau durasi iklan kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
22	195/PL.02.6-Kpt/71/Prov/XII/2020	Penetapan Hari Pemungutan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
23	196/PP.09-Kpt/71/Prov/XII/2020	Panduan Logistik Pemilihan Tahun 2020
24	199/HK.03.1-Kpt/71/Prov/XII/2020	Penetapan Pemantau Pemilihan dalam Negeri Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
25	202/PL.02.6-Kpt/71/Prov/XII/2020	Penetapan Pengguna Sistem Informasi rekapitulasi Pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020
26	210/PL.02.6-Kpt/71/Prov/XII/2020	Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020

## Catatan Penutup

Beberapa catatan keberhasilan dalam pelaksanaan tugas penyusunan keputusan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020 adalah:

- a. Asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan senantiasa menjadi perhatian dalam pelaksanaan kewenangan penyusunan keputusan. Hal tersebut dapat dilihat dalam kebijakan menyusun SOP Penyusunan Produk Hukum Keputusan oleh KPU Sulut, dan kemudian menerapkan asas-asas tersebut dalam implementasi prosedur penyusunan keputusan.
- b. SOP Penyusunan Produk Hukum Keputusan yang menjadi acuan pelaksanaan tupoksi penyusunan keputusan telah disosialisasikan kepada setiap unit kerja.

- c. Dari output kinerja penyusunan keputusan, dapat dilihat bahwa semua produk hukum keputusan selesai tepat waktu sebagaimana diharapkan dan sesuai dengan kebutuhannya.

Tak dapat dipungkiri masih ditemukan kendala-kendala yang dialami dalam penyusunan produk hukum yaitu:

- a. Kuantitas SDM di bagian hukum yang masih belum memadai, terutama di satker-satker KPU Kabupaten/Kota tertentu. Hal ini diatasi dengan mengadakan penambahan SDM dari tenaga pendukung yang direkrut untuk tahapan pemilihan dan dibiayai dari anggaran hibah pemilihan gubernur.
- b. Unit Kerja Pengusul sering kali terlambat mengajukan rancangan awal keputusan untuk dilakukan reviu dan proses *legal drafting* oleh Sub Bagian Hukum. Mengatasi hal tersebut, Sub Bagian Hukum berusaha pro aktif berkoordinasi dan berkomunikasi dengan Sub Bagian Pengusul. Disamping itu, Sub Bagian Hukum sebagai Unit Kerja Penyusun telah melakukan perencanaan penerbitan produk hukum yang menyesuaikan dengan tahapan pemilihan, dengan harapan agenda perencanaan tersebut menjadi alarm bagi Unit Kerja Pengusul untuk segera menyiapkan usulan draft.
- c. Perubahan-perubahan regulasi dalam hal ini Peraturan KPU seringkali “terlambat”, dimana baru diundangkan ketika mendekati tahapan pelaksanaan suatu tahapan. Hal ini menyebabkan kurangnya waktu untuk proses internalisasi serta untuk melakukan perubahan/penyesuaian terhadap pedoman teknis tahapan penyelenggaraan pemilihan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan mengacu pada Peraturan KPU yang lama.

Berdasarkan kendala yang dialami sebagaimana disebutkan di atas, maka, beberapa poin perbaikan kedepan adalah:

- a. Penambahan SDM pegawai organik KPU di Sub Bagian Hukum baik di KPU Provinsi maupun Kabupaten/Kota;
- b. Konsistensi dimulainya pengajuan rancangan keputusan dari Unit Kerja Pengusul, dan kemudian dilaksanakan prosedur sesuai dengan SOP penyusunan keputusan yang telah ditetapkan;
- c. Penyiapan Peraturan KPU oleh KPU RI sebaiknya dilakukan jauh hari sebelum dimulainya tahapan pemilihan yang diatur oleh Peraturan KPU.

## Daftar Pustaka

- **Buku**

Ansori, L. 2019. **Legal Drafting: Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**. Rajawali Press, Depok.

Aritonang, D.M. 2019. **Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia**. PT Refika Aditama. Bandung.

Asshidiqie, J. 2010, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali Press, Jakarta.

Asshiddiqie, J. 2020. **Teori Hierarki Norma Hukum**. Konpress dan Jimly School of Law and Government. Jakarta.

Nurmawati, M. dan I. G. M. A. Atmaja. 2017. **Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Pengembangan Materi Kuliah Hukum Perundang-undangan**. Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar.

- **Materi Internet/Media Online**

Bawono, A.C., 2017. **Perbedaan Keputusan dengan Peraturan**. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4f0281130c750/perbedaan-keputusan-dengan-peraturan/> Diakses 25 Maret 2021.

- **Peraturan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2015 tentang **Tata Naskah Dinas KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota**.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang **Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum**.

# 3 | Prinsip dan Teknik *Legal Drafting* serta Pengelolaan Dokumen Produk Hukum KPU

*Reigen Montolalu*<sup>1</sup>

Pemilihan kepala daerah merupakan sebuah peristiwa hukum, dan karenanya tak bisa dilepaskan dari berbagai aspek hukum, termasuk didalamnya berhubungan dengan kerangka hukum dan produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme penyelenggaraan, atau untuk memecahkan masalah dalam penyelenggaraan pemilihan. Menurut Nurawati dan Atmaja, (2017:4) secara umum, peraturan per-undang-undangan fungsinya adalah mengatur sesuatu materi tertentu untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Selain fungsi umum tersebut, setiap peraturan perundang-undangan juga memiliki fungsi khusus sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan tersebut

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dituntut untuk memiliki pemahaman dan wawasan yang baik, terkait mekanisme penyusunan produk hukum. Dalam posisinya sebagai salah satu provinsi penyelenggara pemilihan tahun 2020, maka KPU Provinsi Sulawesi Utara (KPU Sulut) mempunyai tugas sesuai amanat undang-undang untuk menyelenggarakan pemilihan, diantaranya untuk menghasilkan produk hukum Keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan. Produk hukum yang dikeluarkan oleh KPU

---

<sup>1</sup> Tenaga Profesional Bidang Hukum di KPU Provinsi Sulawesi Utara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020.

mengandung tanggung jawab moral dan legal kepada masyarakat, terkait proses maupun hasil penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan.

Salah satu jenis produk hukum yang menjadi kewenangan KPU Provinsi adalah keputusan terkait penyelenggaraan pemilihan. Penyusunan produk hukum keputusan (surat keputusan), haruslah berawal dari penyelenggara termasuk jajaran sekretariat, dimana dituntut memiliki pengetahuan dan keterampilan yang mumpuni untuk memahami dengan baik tentang penyusunan produk hukum, mampu menyusun produk hukum dengan baik dan benar, sehingga nantinya, produk hukum yang dikeluarkan benar-benar sesuai aturan, baik mengenai prinsip substansi dan tata cara penyusunannya. Dalam konteks menyusun produk hukum ini, berarti kita berhadapan dengan konsepsi perancangan hukum atau *legal drafting*.

Memahami *legal drafting* sangatlah diperlukan, mengingat Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan pengaturan konstitusional tersebut, maka secara otomatis, apapun hal yang ada di Indonesia, haruslah berdasarkan atau dilandasi oleh aturan. Oleh karena itu sebuah peraturan yang baik, dapat dibuat dengan pemahaman dan proses *legal drafting* yang baik pula (Hidayat, 2017:69).

KPU dituntut mempunyai pemahaman yang utuh mengenai *legal drafting*, karena menjadi tugas dan wewenangnya untuk menyusun rancangan hukum untuk kepentingan hukum bagi dirinya sendiri sebagai penyelenggara dan juga untuk kepentingan masyarakat luas sebagai peserta pemilihan atau sebagai pemilih.

### ***Legal Drafting*, Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan**

Secara harfiah *legal drafting* dapat diterjemahkan secara bebas, yaitu penyusunan peraturan perundang-undangan. Apabila dilihat dari pendekatan hukum, *legal drafting* secara umum dapat dimaknai sebagai kegiatan praktik hukum yang menghasilkan peraturan. Istilah *legal drafting* dalam terminologi bahasa Indonesia dikenal pula dengan istilah pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan (Ansori, 2019:1).

Perancangan hukum (*legal drafting*) merupakan salah satu unsur penting dalam praktik hukum. *Legal drafting* merupakan kombinasi dari dua kata, yaitu "*legal*" dan "*drafting*". Secara harfiah, kata "*legal*" bermakna

sesuatu yang sesuai dengan ketentuan hukum, sedangkan “*drafting*” bermakna perancangan/pengkonsepan. Jadi, *legal drafting* dapat diartikan secara singkat sebagai perancangan naskah hukum/perancangan kontrak atau MoU (<https://www.jimlyschool.com/diklat/legal-drafting-training/>).

Lebih lanjut situs [jimlyschool.com](http://jimlyschool.com) menyatakan bahwa prosedur *legal drafting* ini harus memperhatikan teori, asas, dan kaidah yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, serta norma, standar, dan praktik hukum secara universal. Dengan demikian, keabsahan produk *legal drafting* yang telah disepakati dan kepentingan hukum para pihak yang menyusun *legal drafting* dapat terlindungi secara hukum. Namun faktanya, masih banyak yang belum memahami bagaimana mekanisme *legal drafting* secara benar dan sah.

*Legal drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kegiatan *legal drafting* adalah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. (Hidayat, 2017:71)

Menurut A. Hamid S. Attamimi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan norma hukum yang berlaku keluar dan mengikat secara umum yang dituangkan dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan sesuai hierarkinya. Untuk dapat menuangkan norma hukum tersebut dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, penting memperhatikan materi muatannya. Pentingnya pemahaman dan ketentuan tentang jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan ditunjukkan pula dengan adanya salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni asas kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan. Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (Nurmawati dan Atmaja, 2017:4).

Lebih lanjut, menurut Nurmawati dan Atmaja (2017:6-7), bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, karena: *pertama*, setiap pembentuk peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan

atau dasar yuridis yang jelas, dan apabila tidak terdapat landasan tersebut maka batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

*Kedua*, hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis. *Ketiga*, pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih rendah. Prinsip ini mengandung pengertian:

1. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih tinggi.
2. Peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang dianggap terbaru dan yang lama telah dikesampingkan (*lex posterior derogat legi priori*).
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang umum yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang khusus tersebut (*lex specialis derogat legi generalis*).

*Keempat*, pengetahuan mengenai seluk beluk peraturan perundang-undangan untuk menciptakan suatu sistem peraturan perundang-undangan yang tertib sebagai salah satu unsur perundang-undangan yang baik.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat dua penggunaan istilah *legal drafting*, yaitu penggunaan umum untuk semua jenis produk hukum termasuk keputusan, dan penggunaan khusus untuk kategori produk hukum yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Para ahli hukum membedakan antara produk hukum yang bersifat peraturan (*regeling*) dan yang bersifat ketetapan/keputusan (*beschikking*).

Menurut Aritonang (2019:150-151), produk hukum yang termasuk kelompok *regeling* adalah produk hukum tertulis yang isi materinya mempunyai daya ikat terhadap sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Kelompok ini termasuk dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan. Sedangkan kelompok *beschikking* adalah produk hukum berupa

penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara. Kelompok produk hukum ini dapat ditemui di sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Secara lebih detail, Asshidiqie (2020:153) menyebutkan bahwa norma hukum yang bersifat hierarkis sebenarnya dapat dibedakan antara (i) norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*regelings*), dan (ii) norma hukum yang bersifat individual dan konkret (*beschikking* dan *vonnis*). Norma hukum yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*) dapat berbentuk keputusan tata usaha negara dan putusan pengadilan.

Lebih lanjut, Asshidiqie menyebutkan bahwa keputusan tata usaha negara merupakan produk administrasi, sedangkan putusan pengadilan merupakan produk ajudikasi. Keduanya berbeda dari produk legislasi atau regulasi yang bersifat abstrak dan umum (*abstract and general norms*), karena tidak menunjuk kepada subjek hukum tertentu dan/atau kasus hukum tertentu, melainkan berlakunya secara umum dan tidak konkret. Inilah yang dinamakan produk peraturan perundang-undangan.

Norma hukum umum (*general norm*) adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*adressat-nya* umum) dan tidak tertentu. "Umum" di sini dapat berarti bahwa suatu peraturan itu ditujukan untuk semua orang atau untuk semua warga negara. Sementara itu, norma hukum individual (*individual norm*) adalah suatu norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (*adressat-nya*) pada seseorang atau beberapa orang yang telah tertentu (Farida, 2007:26, 27 dalam Ansyori, 2019:26, 27).

Berhubungan dengan pemisahan antara produk hukum yang bersifat *regeling* dan *beschikking*, situs Jimlyschool.com dalam artikelnya membedakan istilah *legal drafting* dengan *legislative drafting*, dimana menurut situs tersebut, pengertian dan cakupan *legal drafting* berbeda dengan pengertian *legislative drafting*. *Legislative drafting* berhubungan dengan perancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat/lembaga yang berwenang, yaitu dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan jenis lainnya.

Sementara *legal drafting* berkaitan dengan perancangan hukum yang dibuat oleh subjek hukum baik per-orangan dan/atau badan hukum (lembaga yang berwenang), yaitu dalam bentuk MoU, perjanjian kerja sama, perjanjian/kontrak. Jadi ada perbedaan fokus pembahasan materi antara *legislative drafting* dan *legal drafting*, meskipun prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam materi *legislative drafting* tetap diperlukan juga untuk materi *legal drafting*.

## Dasar Hukum

Produk hukum “keputusan” menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebut juga dengan *Keputusan Administrasi Pemerintahan* yang juga disebut *Keputusan Tata Usaha Negara* atau *Keputusan Administrasi Negara* adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum, Surat Keputusan adalah naskah dinas yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan. Materi muatan keputusan dapat berisi pelaksanaan dari Peraturan KPU RI serta mengikat KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupa-ten/Kota, Sekretariat Jenderal KPU RI, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan pihak lain.

Jika memerhatikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana ketentuan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka produk hukum dalam bentuk *keputusan* tidak termasuk didalamnya. Dalam ketentuan tersebut, hanya menyebutkan bahwa 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.

Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 di atas, jenis peraturan perundang-undangan lainnya diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat 1) dan ayat 2), yang menyatakan:

- 1) 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.

- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sekalipun produk hukum keputusan tidak termasuk dalam kategori dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun demikian UU Nomor 12 Tahun 2011 memberikan landasan untuk teknis penyusunan keputusan. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 97 sebagai berikut:

“Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 97 tersebut, dapat dikatakan bahwa teknik penyusunan atau metode serta bentuk keputusan, atau hal-hal terkait prosedur *legal drafting* produk hukum keputusan, tetap mengikuti ketentuan terkait teknik *legal drafting* yang berlaku dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 97 tersebut di atas, maka KPU kemudian menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum<sup>2</sup>, yang kemudian menjadi acuan penyusunan produk hukum Keputusan dalam lingkup KPU.

---

<sup>2</sup> Selanjutnya disebut Keputusan KPU Nomor 1442/2019.

Pedoman tersebut disusun mengacu pada dasar hukum peraturan perundang-undangan, yaitu:

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas KPU RI/ KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten Kota;

Maksud diterbitkannya pedoman tersebut yaitu untuk menciptakan keseragaman dalam penyusunan keputusan yang pasti, baku dan standar, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pedoman tersebut dikeluarkan untuk menjadi dasar dan pedoman, dengan memberikan tata cara dan kepastian prosedur penyusunan sampai dengan penetapan keputusan di lingkungan KPU.

Adapun ruang lingkup Pedoman Teknis Penyusunan Keputusan ini meliputi:

1. perencanaan pembuatan rancangan keputusan;
2. penyusunan rancangan keputusan;
3. pembahasan rancangan keputusan; dan
4. penetapan keputusan.

Sedangkan jenis dan bentuk Keputusan di lingkungan KPU terdiri atas:

- a. Keputusan KPU:
  - 1) Keputusan KPU;
  - 2) Keputusan KPU Provinsi; dan
  - 3) Keputusan KPU Kabupaten/Kota;
- b. Keputusan Sekretaris KPU:
  - 1) Keputusan Sekretaris Jenderal KPU;
  - 2) Keputusan Sekretaris KPU Provinsi; dan
  - 3) Keputusan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota.

### **Legal Drafting Keputusan KPU Provinsi**

Sebagaimana diatur dalam Pedoman Teknis Penyusunan Keputusan, maka beberapa hal teknis terkait *legal drafting* Keputusan KPU Provinsi adalah:

a. *Kerangka*

Kerangka yang terdiri atas:

1. judul;
2. pembukaan;
3. batang tubuh;

4. penutup; dan
5. lampiran (jika diperlukan).

*b. Judul*

Judul Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun penetapan, tentang, dan judul keputusan. Judul Keputusan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca dan tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.

Sistem penomoran pada Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU berpedoman pada Peraturan KPU yang mengatur tentang tata naskah dinas. Pada judul Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU yang diubah, ditambah frasa “perubahan atas” di depan judul keputusan yang diubah. Perubahan Keputusan hanya mencantumkan hal-hal yang diubah saja.

Jika Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

Pencabutan Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU, ditambahkan kata “pencabutan” dengan huruf kapital di depan judul Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU yang dicabut. Keputusan hanya dapat dicabut dengan Peraturan KPU atau dengan keputusan yang tingkatan sama atau lebih tinggi. Pencabutan keputusan dengan peraturan perundang-undangan atau keputusan yang tingkatannya lebih tinggi, dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi keputusan yang dicabut, pada peraturan perundang-undangan atau keputusan yang baru, harus secara tegas mencabut keputusan yang telah dicabut.

Jika keputusan menampung kembali suatu materi yang sudah ditetapkan dan sudah diberlakukan, pencabutan keputusan dinyatakan dalam salah satu Diktum dalam ketentuan penutup dari Keputusan KPU dan Sekretaris KPU yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

*c. Pembukaan*

Pembukaan Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris KPU, terdiri atas:

- 1) jabatan pembentuk keputusan;

- 2) konsiderans;
- 3) dasar hukum; dan
- 4) diktum.

**Jabatan pembentuk keputusan** dalam hal ini nama jabatan pejabat yang menetapkan keputusan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma (,).

**Konsiderans** diawali dengan kata “Menimbang” yang dicantumkan setelah jabatan pembentuk keputusan. Penulisan konsiderans menimbang yang terletak di sebelah kiri margin, huruf awal ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:). Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembentukan keputusan.

Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur sosiologis dan/atau yuridis yang menjadi latar belakang pembuatannya. Unsur *sosiologis* menggambarkan bahwa keputusan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek; Unsur *yuridis* menggambarkan bahwa keputusan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan keputusan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Unsur filosofis tidak menjadi dasar pembentukan keputusan karena keputusan hanya bersifat melaksanakan suatu ketentuan dari peraturan dan/atau kebutuhan sosiologis. Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa keputusan dianggap perlu untuk dibentuk adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya keputusan tersebut.

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata “bahwa” dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;). Sedangkan apabila konsiderans menimbang memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan pada pertimbangan terakhir setelah kata bahwa memuat frasa “berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf...” (yang menjadi pertimbangan sebelumnya perlu menetapkan atau mengubah).

**Dasar hukum** diawali dengan kata “Mengingat”, yang memuat:

a) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembuatan keputusan; dan b) peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan keputusan. Dasar hukum mengingat terletak di sebelah kiri margin, huruf awal ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:).

Dasar hukum peraturan perundang-undangan yang digunakan, hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Sedangkan dasar hukum *keputusan* yang digunakan hanya keputusan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Jika jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memerhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan, dan jika tingkatannya sama, urutkan berdasarkan kronologis (tahun) peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan, berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

Penulisan jenis dan judul peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum diawali dengan huruf kapital, kecuali kata tentang. Penulisan peraturan perundang-undangan dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung ( (... ) ), di antaranya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Penulisan Peraturan KPU atau Peraturan Kementerian lain dilengkapi dengan pencantuman Berita Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung ( (... ) ).

Apabila terdapat perubahan atas peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, penulisan diawali dengan jenis dan judul peraturan perundang-undangan sebelum adanya perubahan, dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung ( (... ) ), ditambahkan frasa “sebagaimana telah diubah dengan” peraturan perundang-undangan terbaru dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung ((...)).

Apabila terdapat perubahan atas peraturan perundang-undangan ketiga, keempat, dan seterusnya yang menjadi dasar hukum, penulisan diawali dengan jenis dan judul peraturan perundang-undangan sebelum adanya perubahan, ditambahkan frasa “sebagaimana telah beberapa kali diubah” diikuti tanda koma (,) “terakhir dengan peraturan perundang-undangan terbaru”.

Apabila keputusan yang akan ditetapkan berupa perubahan keputusan, jenis dan judul keputusan sebelum adanya perubahan dicantumkan di dalam dasar hukum mengingat.

**Diktum** keputusan terdiri dari: a) kata MEMUTUSKAN; b) kata Menetapkan; c) jenis dan judul Keputusan. 2) Kata “MEMUTUSKAN”, yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (: ) serta diletakkan di tengah margin.

Kata “Menetapkan”, yang dicantumkan sesudah kata “MEMUTUSKAN”, disejajarkan ke bawah dengan kata “Menimbang” dan “Mengingat”. Huruf awal kata “Menetapkan” ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:); Jenis dan judul yang tercantum dalam judul keputusan dicantumkan kembali setelah kata “Menetapkan”, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik (.)

d. *batang tubuh*

Bagian batang tubuh keputusan memuat isi kebijakan yang ditetapkan dan dicantumkan setelah kata “Menetapkan”. Isi keputusan diuraikan dengan bilangan bertingkat/diktum KESATU, KEDUA, KETIGA, dan seterusnya. Diktum diletakkan sejajar rata kiri dengan konsiderans, dasar menimbang dan menetapkan.

Perubahan dapat dilakukan dengan: a) menyisip atau menambah materi ke dalam keputusan; atau b) menghapus atau mengganti sebagian materi keputusan. Jika suatu perubahan keputusan mengakibatkan: a) sistematika keputusan berubah; b) materi keputusan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau c) esensinya berubah, keputusan lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam keputusan yang baru mengenai masalah tersebut.

Jika yang diubah lampiran keputusan, judul keputusan ditulis perubahan atas keputusan yang diubah, selanjutnya frasa perubahan Lampiran Keputusan dituangkan dalam diktum. Dalam hal terdapat perubahan pada lampiran, materi lampiran dapat

dicantumkan secara keseluruhan, untuk mempermudah dalam penggunaannya.

Dalam hal terdapat perubahan pada diktum keputusan dan Lampiran Keputusan, bentuk keputusan dapat terdiri atas 2 (dua) diktum. Diktum KESATU berisi tentang seluruh materi perubahan keputusan, diktum KEDUA berisikan tentang waktu mulai berlakunya keputusan.

*e. Penutup*

Pada dasarnya setiap keputusan mulai berlaku pada saat keputusan tersebut ditetapkan. Bagian penutup keputusan ditempatkan di sebelah kanan bawah, yang terdiri dari:

- 1) tempat dan tanggal penetapan keputusan;
- 2) nama jabatan pejabat yang menetapkan ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca koma (,);
- 3) tanda tangan Ketua KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota; dan
- 4) nama lengkap Ketua KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang ditulis dengan huruf kapital, tanpa mencantumkan gelar serta cap dinas.

*f. Lampiran*

Lampiran dapat memuat uraian, pedoman, petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan, daftar, tabel, bagan, gambar, peta, sketsa, format, formulir, dan sebagainya. Dalam hal keputusan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian tidak terpisahkan dari keputusan.

Apabila keputusan memerlukan lebih dari satu lampiran, tiap lampiran harus diberi nomor urut dengan menggunakan angka romawi. Pada halaman akhir lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang menetapkan keputusan yang ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan disudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang menetapkan.

Dalam hal keputusan memiliki lebih dari satu lampiran, pada halaman terakhir tiap lampiran harus dicantumkan tempat dan tanggal penetapan keputusan serta nama dan tanda tangan pejabat yang menetapkan keputusan yang ditulis dengan huruf kapital yang

diletakkan disudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang menetapkan.

Apabila lampiran berupa petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan atau pedoman, maka petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan atau pedoman tersebut paling kurang memuat latar belakang, maksud dan tujuan, ruang lingkup, pengertian, penjabaran yang dibutuhkan. Lampiran keputusan tentang petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis berisi penjelasan, uraian, atau keterangan lebih rinci dari materi muatan petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari keputusan tersebut di atas, yang disusun sebagai berikut:

a) Kepala

Kepala petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis adalah tulisan “LAMPIRAN” yang diikuti dengan judul keputusan tentang petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis yang ditulis di sudut kanan atas dengan huruf kapital seluruhnya, rata kiri dan kanan, serta tanpa diakhiri tanda baca. Rumusan judul “PETUNJUK PELAKSANAAN/PETUNJUK TEKNIS” ditulis dengan huruf kapital seluruhnya dan dicantumkan secara simetris.

b) Batang Tubuh

Bagian batang tubuh petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis terdiri dari: (1) pendahuluan, yang memuat penjelasan umum, maksud dan tujuan petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis, ruang lingkup, pengertian, dan hal lain yang dipandang perlu; (2) materi petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis, yang dengan jelas menunjukkan urutan tindakan, pengorganisasian, koordinasi, pengawasan dan pengendalian, serta hal lain yang dipandang perlu untuk dilaksanakan; dan (3) penutup.

c) Kaki

Bagian kaki petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis terdiri dari: (1) tempat dan tanggal penetapan keputusan; (2) nama jabatan pejabat yang menetapkan petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis, yang ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca koma (.); (3) tanda tangan pejabat yang menetapkan; dan (4) nama lengkap pejabat yang menandatangani yang ditulis dengan huruf kapital, tanpa mencantumkan gelar.

## Mekanisme Pengelolaan Dokumen Produk Hukum KPU

Pengelolaan dokumen produk hukum (hasil dari *legal drafting*) berupa dokumen penetapan yang meliputi Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, serta Keputusan Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota meliputi penetapan, pengesahan, penyimpanan, dan publikasi melalui pengunggahan pada laman JDIH.

### 1. Penetapan

- a. Peraturan KPU ditandatangani oleh Ketua KPU RI dengan menggunakan tinta warna biru atau ungu;
- b. Keputusan KPU, KPU Provinsi Aceh, dan KPU Kabupaten/Kota ditandatangani oleh Ketua KPU, Ketua KPU Provinsi Aceh, atau KPU Kabupaten/Kota, dengan menggunakan tinta berwarna biru atau ungu;
- c. Keputusan Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi Aceh, dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi Aceh, atau Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dengan menggunakan tinta berwarna biru atau ungu.

### 2. Pengesahan

- a. Pengesahan merupakan suatu pernyataan bahwa sebelum digandakan dan didistribusikan dengan sah, suatu Produk Hukum telah dicatat dan diteliti sehingga dapat diumumkan oleh pejabat yang bertanggung jawab di bidang hukum;
- b. Peraturan KPU yang diedarkan dan/atau digandakan adalah Salinan sesuai dengan aslinya dan ditandatangani dengan menggunakan tinta berwarna biru atau ungu oleh Kepala Biro yang tugas dan fungsinya di bidang hukum dan disertai cap Sekretariat Jenderal KPU RI;
- c. Keputusan yang diedarkan dan/atau digandakan adalah salinan sesuai dengan aslinya dan ditandatangani dengan menggunakan tinta berwarna biru atau ungu. Keputusan hanya boleh beredar jika salinannya telah disahkan oleh:
  1. Kepala Biro yang tugas dan fungsinya di bidang hukum atau pejabat yang diberi wewenang untuk mengesahkan untuk Keputusan KPU dan Keputusan Sekretaris Jenderal KPU yang diberi cap dinas sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

2. Kepala Bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum atau pejabat yang diberi wewenang untuk mengesahkan, untuk Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan Sekretaris KPU Provinsi yang diberi cap dinas sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
  3. Kepala Sub Bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum atau pejabat yang diberi wewenang untuk mengesahkan, untuk Keputusan KPU Kabupaten/Kota dan Keputusan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota yang diberi cap dinas sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- d. Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan Sekretaris KPU Provinsi yang diedarkan dan/atau digandakan adalah salinan sesuai dengan aslinya, yang disusun ketentuan sebagai berikut:
1. ruang tanda tangan asli dikosongkan dan ditulis “ttd.”;
  2. tanda tangan dengan menggunakan tinta berwarna biru atau ungu dan disertai cap dinas sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
  3. diberi cap “SALINAN” dengan tinta berwarna hijau pada halaman pertama.
3. *Penyimpanan*
- a. Naskah asli Peraturan KPU yang ditandatangani Ketua KPU RI dan telah dicatat dalam Berita Negara Republik Indonesia disimpan oleh Biro yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat Jenderal KPU RI;
  - b. Keputusan KPU yang sifatnya kebijakan yang ditandatangani oleh:
    1. Ketua KPU, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh biro yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat Jenderal KPU;
    2. Ketua KPU Provinsi, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat KPU Provinsi; atau
    3. Ketua KPU Kabupaten/Kota, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh sub bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat KPU Kabupaten/Kota.
  - c. Keputusan Sekretaris KPU yang ditandatangani oleh:

1. Sekretaris Jenderal KPU, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh biro yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat Jenderal KPU;
  2. Sekretaris KPU Provinsi, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat KPU Provinsi; atau
  3. Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, merupakan naskah dinas asli yang disimpan oleh sub bagian yang tugas dan fungsinya di bidang hukum pada Sekretariat KPU Kabupaten/Kota;
- d. Keputusan KPU yang menetapkan tentang pembentukan kelompok kerja, kepanitiaan, atau tim disimpan oleh bagian pada Sekretariat KPU Provinsi yang mengusulkan Keputusan KPU.
4. *Pengunggahan*
- a. Dokumen Hukum yang wajib diunggah dalam JDIH meliputi:
    1. Peraturan KPU yang telah dibuat salinan sesuai dengan aslinyaserta telah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang; dan
    2. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, serta Keputusan Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi, dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota yang sifatnya kebijakan yang telah dibuat salinan sesuai dengan aslinya serta telah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.
  - b. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, serta Keputusan Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi, dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota yang menetapkan tentang pembentukan kelompok kerja, kepanitiaan, atau tim tidak diunggah pada laman JDIH KPU.
  - c. Dokumen lainnya yang termasuk dalam dokumen non peraturan perundang-undangan dapat diunggah dalam laman JDIH sesuai dengan kebutuhan dan aksesibilitas terhadap naskah tersebut.
  - d. Seluruh dokumen yang diunggah dalam JDIH merupakan dokumen yang telah benar isi maupun penulisannya. Apabila terdapat kesalahan isi maupun penulisan setelah diunggah dalam JDIH harus menerbitkan dokumen baru dengan nomor berbeda untuk memperbaikinya.

- e. Batas waktu penerbitan dokumen baru tersebut adalah 3 x 24 jam. Selama masa penerbitan, dokumen yang terdapat kesalahan substansi dan/atau penulisan dapat dihapus sementara dari JDIH.
- f. Setelah dokumen hukum yang baru terbit, dokumen semula yang terdapat kesalahan harus diunggah kembali, dan diberikan keterangan sebagai informasi agar pembaca mengetahui adanya perbaikan.
- g. Apabila waktu penerbitan dokumen melebihi batas waktu, dokumen semula harus diunggah kembali tanpa perubahan apapun

## Penutup

Pemilu yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh satu aspek saja, ada banyak aspek yang menentukan terselenggaranya pemilihan yang berkualitas, salah satunya adalah dari aspek hukum yaitu fungsi *legal drafting* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Legal drafting* yang baik akan sangat membantu dalam menghadirkan sebuah produk hukum yang berkualitas.

Berdasarkan pembahasan pada bagian-bagian sebelumnya, maka secara singkat beberapa prinsip *legal drafting* keputusan yang perlu diperhatikan adalah:

1. Ketelitian, dalam membuat keputusan harus mencerminkan ketelitian dan kecermatan, baik dalam bentuk, susunan, pengetikan, isi, struktur, kaidah bahasa, dan penerapan kaidah ejaan di dalam pengetikan.
2. Kejelasan, keputusan harus memperlihatkan kejelasan maksud dari materi yang dimuat dalam keputusan.
3. Logis dan singkat, keputusan harus menggunakan Bahasa Indonesia yang formal, logis secara efektif, singkat, padat, dan lengkap sehingga mudah dipahami bagi pihak yang menerima keputusan.
4. Pembakuan, keputusan harus taat mengikuti aturan baku yang berlaku sehingga dapat menjamin terciptanya arsip yang autentik dan terpercaya.

KPU telah menetapkan pedoman teknis untuk menciptakan keseragaman dalam penyusunan keputusan. Seyogyanya, pedoman tersebut dipatuhi dan dijadikan pedoman dalam penyusunan produk hukum Keputusan KPU. Bagaimanapun, kesalahan dalam menyusun keputusan,

dapat berakibat munculnya masalah hukum tertentu. Perlu diingat, Keputusan KPU sebagai bagian dari Keputusan Pejabat Administrasi Negara atau disebut juga Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, dapat dijadikan sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara ataupun Sengketa Pemilihan dan bahan dalam Perselisihan Hasil Pemilihan di Mahkamah Konstitusi, untuk keputusan tentang rekapitulasi hasil pemilihan.

## Daftar Pustaka

- **Buku**

Ansori, L. 2019. **Legal Drafting: Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**. Rajawali Press, Depok.

Aritonang, D.M. 2019. **Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia**. PT Refika Aditama. Bandung.

Asshiddiqie, J. 2020. **Teori Hierarki Norma Hukum**. Konpress dan Jimly School of Law and Government. Jakarta.

Nurmawati, M. dan I. G. M. A. Atmaja. 2017. **Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Pengembangan Materi Kuliah Hukum Perundang-undangan**. Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar.

- **Jurnal**

Hidayat, N.A. 2017. **Implementasi Legal Drafting Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Studi pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bungo)**. Jurnal Serambi Hukum (11)0, hal. 69-95.

- **Materi Internet/Media Online**

Jimly School Law and Government. 2017. **Legal Drafting Training**. <https://www.jimlyschool.com/diklat/legal-drafting-training>. Diakses 25 Maret 2021.

- **Peraturan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Peraturan KPU No. 17 Tahun 2015 tentang **Tata Naskah Dinas KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota**.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang **Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum**.

# 4 | Ruang Partisipasi Publik dalam Penyusunan Produk Hukum Pilkada 2020

*Lidya N. Rantung<sup>1</sup>*

## **Pendahuluan**

Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) menegaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus melaksanakan pemilu berdasarkan pada asas langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil (luber dan jurdil). Di samping itu, dalam penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien.

Penyusunan produk hukum berupa keputusan penyelenggaraan pemilihan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu/pemilihan (selanjutnya dalam tulisan ini, disebut saja dengan “pemilihan”). Dengan demikian maka kegiatan tersebut harus memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan. Dari sebelas prinsip di atas, yang memiliki keterkaitan erat dengan penyusunan keputusan penyelenggaraan pemilihan adalah prinsip adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, profesional dan akuntabel.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>1</sup> Kepala Sub Bagian Hukum pada Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara

baik, yang meliputi: *kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian (antara jenis, hierarki, dan materi muatan), dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.*

Asas yang terakhir yaitu keterbukaan dapat diartikan bahwa dalam penyusunan produk hukum, pembentuk peraturan harus terbuka pada pendapat publik atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan peraturan tersebut. Dengan demikian, keterbukaan dan partisipasi publik merupakan dua hal yang tak bisa dipisahkan. Partisipasi publik bisa terwujud jika ada ruang keterbukaan yang dibuka.

Atas dasar pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, maka proses penyusunan produk hukum berupa rancangan keputusan KPU Provinsi Sulawesi Utara (KPU Sulut), perlu dilaksanakan dengan memerhatikan prinsip keterbukaan dan partisipasi, disamping mengikuti kaidah-kaidah terkait dengan syarat sebuah produk hukum yang baik. Hal ini penting agar supaya produk hukum yang dihasilkan benar-benar merupakan produk hukum yang akuntabel dan komprehensif. Akuntabel artinya produk hukum tersebut dapat dipertanggungjawabkan dan memenuhi unsur keadilan bagi para pihak. Komprehensif artinya produk hukum yang dihasilkan dapat mengakomodir seluruh kebutuhan, karena telah diuji oleh publik dan mendapatkan masukan publik saat proses pembentukan rancangan keputusan.

Tulisan ini hendak mendeskripsikan penerapan prinsip-prinsip keterbukaan dan partisipasi publik, dalam penyusunan produk hukum berupa keputusan penyelenggaraan pemilihan, berdasarkan pengalaman KPU Sulut. Pada bagian-bagian selanjutnya akan dideskripsikan secara sistematis tentang konsep keterbukaan dan partisipasi publik, konsep akuntabilitas publik dan akuntabilitas hukum, produk hukum di lingkungan KPU, landasan yuridis penyusunan keputusan oleh KPU Provinsi, strategi implementasi keterbukaan dan partisipasi publik, catatan evaluatif serta beberapa rekomendasi pemikiran di bagian penutup.

## **Keterbukaan, Partisipasi Publik, Kebijakan Publik dan Produk Hukum**

Sebagaimana telah disinggung di bagian pendahuluan, keterbukaan merupakan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang harus terpenuhi dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada bagian penjelasan dari ketentuan tersebut dijelaskan 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.

Sangat jelas dalam ketentuan tersebut adanya hubungan antara keterbukaan (*transparansi*) dengan partisipasi publik (*public participation*). Ruang keterbukaan dimaksudkan untuk masuknya aktifitas partisipasi publik. Tidak ada partisipasi oleh publik dalam penyusunan produk hukum apabila tidak ada keterbukaan dalam tatanan mekanisme dan prosedurnya.

Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota adalah *keterlibatan perorangan dan/atau kelompok masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan*.

Keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan produk hukum dapat juga dipahami dalam pemahaman hubungan produk hukum dan kebijakan publik dalam konteks administrasi publik. Sebagaimana diungkapkan Warren (2011) dalam Aritonang (2019:138) bahwa kepada administrasi publik dilekatkan pula kewenangan dalam membuat peraturan (*rule making function*), kewenangan ini merupakan bentuk kewenangan yang didelegasikan (*delegated authority*) dari parlemen kepada badan administrasi publik. Lebih lanjut Aritonang (2019:139) menyebut bahwa dalam bidang Ilmu Administrasi Publik (IAP), *output* dari pelaksanaan *rule making* tersebut disebut sebagai kebijakan publik.

Aspek yuridis dari kebijakan publik adalah kedudukan instrumen tersebut sebagai produk hukum (*legal product/instrument*) yang memiliki implikasi yuridis jika dilaksanakan atau diberlakukan. Oleh karena itu, apabila kebijakan publik disebut sebagai instrumen hukum, maka proses penyusunan hingga evaluasi harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum yang berlaku mulai dari tahapan formulasi, implementasi, evaluasi dan revisinya. Dikatakan juga bahwa sebagai sebuah produk hukum, maka kebijakan publik juga dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan (Aritonang, 2019:143).

Dari uraian di atas menjadi jelas adanya kesetaraan pengertian antara kebijakan publik dan produk hukum, dimana kebijakan publik merupakan *output* dari kewenangan membuat peraturan dalam konteks administrasi

publik. Sehingga, kebijakan publik dapat dipahami juga sebagai produk hukum dan produk hukum sebagai bagian dari kebijakan publik.

Baik dalam perspektif produk hukum atau kebijakan publik, keduanya selalu mensyaratkan adanya keterbukaan dalam proses pembentukannya. Nugroho (2009) dalam Aritonang (2019:145) menyebut bahwa dalam tahap formulasi kebijakan publik, terdapat beberapa prinsip yang harus diikuti. Salah satu diantaranya adalah prinsip *benar dalam proses*, artinya bahwa pro-sesnya harus *transparan*, dapat dipertanggungjawabkan dan melibatkan pihak yang seharusnya terlibat.

KPU dalam menyelenggarakan pemilihan, mengatur keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan dan kebijakan, sebagaimana dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 22 huruf a Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang mengatur bahwa keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan diantaranya dalam bentuk keterlibatan dalam penyusunan kebijakan atau peraturan.

Lebih detail dalam Pasal 23 Peraturan KPU tersebut diatur bahwa keterlibatan dalam penyusunan kebijakan atau peraturan dapat berupa:

- a. melakukan identifikasi dan memberikan masukan terhadap kebutuhan hukum yang sesuai dengan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk;
- b. mendorong pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan untuk segera menetapkan dan mengesahkan peraturan perundang-undangan;
- c. melakukan penelitian terhadap perkembangan kebutuhan hukum yang sesuai dengan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk;
- d. memberikan bantuan keahlian dalam penyusunan naskah akademik dan/atau rancangan peraturan perundang-undangan;
- e. mengikuti persidangan pembahasan penyusunan kebijakan atau peraturan yang dinyatakan terbuka untuk umum;
- f. menyebarluaskan kebijakan atau peraturan perundang-undangan;
- g. mendukung penyediaan sumber daya pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan;
- h. memberikan pendampingan hukum atau bantuan hukum;
- i. mengajukan keberatan terhadap pemberlakuan kebijakan atau peraturan perundang-undangan; dan/atau

- j. melakukan pemantauan dan penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Dengan pengaturan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan atau kebijakan sebagaimana norma dalam Peraturan KPU tersebut, menunjukkan komitmen KPU terhadap pentingnya partisipasi publik/masyarakat dan juga komitmen KPU terhadap penerapan asas keterbukaan dan partisipasi publik yang merupakan ciri khas dari demokrasi.

## Pengertian Produk Hukum dan Jenis Produk Hukum KPU

Menurut Maulana (2018:778), produk hukum sebagai norma merupakan seperangkat aturan hasil kajian dan analisis yuridis, normatif, filosofis, historis dan politis yang kemudian dituangkan dalam ketentuan baku berbentuk aturan tertulis sebagai kaidah atau landasan bertindak dan berperilaku demi tercapainya cita hukum yang terdiri dari keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Produk hukum haruslah bernilai objektif, mengikuti seluruh instrumen pembentukan yang ada, dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Aritonang (2019:150-151) membagi produk hukum menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

1. Kelompok *regeling* adalah produk hukum tertulis yang isi materinya mempunyai daya ikat terhadap sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Kelompok ini termasuk dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan.
2. Kelompok *beschikking* adalah produk hukum berupa penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara. Kelompok produk hukum ini dapat ditemui di sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau “*outcome*” dari suatu rangkaian aktivitas pengaturan (*regeling*) (Maulana, 2018:778).

Menurut Asshiddiqie (2020:267), dalam praktek, ada bentuk-bentuk produk hukum yang berisi pengaturan (*rules*) tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi yang dinamakan aturan kebijakan atau “*policy rules*” (*beleidsregel*). Misalnya, instruksi presiden, surat edaran, pedoman kerja, petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), kerangka acuan, nota kesepahaman (*memorandum of*

*understanding*), *mannual*, *SOP (Standard Operational Procedurs)*, dan sebagainya, yang pada pokoknya berisi kebijakan yang mengatur, tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan resmi.

Produk hukum dalam lingkup KPU menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan KPU terdiri atas dua kelompok naskah dinas yaitu:

1. Naskah dinas pengaturan, terdiri dari: Peraturan KPU, Instruksi, Surat Edaran, *Standard Operational Procedures*.
2. Naskah dinas penetapan, terdiri atas: Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Sekjen KPU, Keputusan Sekretaris KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Pedoman Teknis, Petunjuk Pelaksanaan/Petunjuk Teknis.

Pemilahan jenis produk hukum di atas, masih menempatkan produk hukum yang sifatnya aturan kebijakan atau "*policy rules*" (*beleidsregel*) sebagaimana pendapat Asshidiqqie di atas, dengan produk hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan ketetapan/keputusan (*beschiking*). Sesungguhnya berdasarkan kerangka teoritis di atas, produk hukum KPU yang termasuk produk hukum yang bersifat pengaturan hanyalah Peraturan KPU. Sedangkan yang termasuk produk hukum penetapan hanyalah Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Sekjen KPU, Keputusan Sekretaris KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Produk hukum lainnya merupakan produk hukum yang sifatnya aturan kebijakan (*beleidsregel*).

### **Landasan Yuridis Kewenangan Penyusunan Keputusan**

Naskah dinas Keputusan menurut Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebut juga dengan *Keputusan Administrasi Pemerintahan* yang juga disebut *Keputusan Tata Usaha Negara* atau *Keputusan Administrasi Negara* adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum, Surat Keputusan adalah naskah dinas yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan. Materi muatan keputusan dapat berisi pelaksanaan dari Peraturan KPU RI serta mengikat KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Sekretariat Jenderal KPU RI, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan pihak lain.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan ketentuan Pasal 11 huruf d Undang-undang Pemilihan KPU Provinsi diberikan kewenangan *delegatif* untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut di atas disusun dalam bentuk naskah dinas pedoman teknis.

Peraturan KPU tentang Tata Naskah Dinas, memberikan definisi tentang pedoman teknis sebagai *naskah dinas pelaksanaan dari Peraturan KPU RI yang memuat acuan yang bersifat umum yang perlu dijabarkan ke dalam Petunjuk Teknis/Petunjuk Pelaksanaan atau Prosedur Standar Operasional/Standard Operational Procedure*. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pedoman teknis ditetapkan dengan keputusan dan merupakan lampiran keputusan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari keputusan tentang pedoman teknis.

Pengaturan lebih lanjut tentang kewenangan menyusun dan menetapkan keputusan tentang pedoman teknis setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf a dan huruf b Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota, sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 21 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa *dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Komisi Pemilihan Umum Provinsi bertugas dan berwenang merencanakan dan menetapkan program dan anggaran serta jadwal penyelenggaraan pemilihan*.

Jadwal penyelenggaraan pemilihan sebagaimana dimaksud ketentuan di atas, disusun dalam bentuk Keputusan tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan. Hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 8 huruf a Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan / atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020, yang mengamanatkan KPU Provinsi untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Selanjutnya, ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Peraturan KPU tersebut menegaskan bahwa penyusunan peraturan merupakan bagian dari Tahapan Persiapan Pemilihan, dimana termasuk dalam tahapan ini adalah Penyusunan Keputusan Penyelenggaraan Pemilihan.

Selain pengaturan tentang program dan kegiatan, KPU juga mengatur penganggaran kegiatan yang menjadi dasar penganggaran program/kegiatan tahapan penyusunan produk hukum dalam Rencana Kebutuhan Biaya Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2010. Pengaturan penganggaran kegiatan tersebut diatur dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 1312/Hk.03.1-Kpt/01/KPU/VIII/2019, tentang Standar dan Petunjuk Teknis Penyusunan Anggaran Kebutuhan Barang / Jasa dan Honorarium Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan / atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Dalam keputusan tersebut diatur mengenai penganggaran untuk kegiatan Penyusunan Produk Hukum Keputusan.

Ketentuan-ketentuan di atas diimplementasikan lebih lanjut oleh KPU Provinsi Sulawesi Utara dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 138/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020, yang mengatur bahwa dalam pelaksanaan tahapan penyusunan produk hukum, KPU Provinsi Sulawesi Utara menetapkan rencana penyusunan produk hukum keputusan.

Adapun dasar hukum secara lengkap dari pelaksanaan kewenangan penyusunan keputusan adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan;
- b. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- d. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang;
- e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;

- f. Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum;
- g. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peratutran KPU Nomor 21 Tahun 2020;
- h. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan / atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020;
- i. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 929/HK.03.1-Kpt/04/KPU/V/2019 tentang Kode Klasifikasi Arsip dan Pengkodean Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh, dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota;
- j. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1414/Hk.03.1-Kpt/01/KPU/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- k. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 6/PL.01.6-Kpt/71/Prov/I/2019 tentang Standar Operasional Prosedur Penyusunan Produk Hukum Surat Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2019;
- l. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 138/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020;
- m. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 141/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XI/2019 tentang Rencana Penyusunan Produk Hukum Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020;
- n. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 142/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XI/2019 tentang Penetapan Kelompok Kerja Penyusunan Produk Hukum dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020.

## Membuka Ruang Partisipasi Publik

Untuk menghasilkan sebuah produk hukum yang baik, sebagaimana telah dikemukakan di awal tulisan ini, maka perlu memenuhi salah satu aspek yaitu keterbukaan atau transparansi dalam pembentukan produk hukum. Keterbukaan atau transparansi memungkinkan publik atau pemangku kepentingan untuk turut berpartisipasi memberikan masukan agar supaya produk hukum yang dihasilkan bermanfaat dan dapat dilaksanakan, terisitimewa terpenuhinya kemanfaatan sebuah produk hukum bagi publik/masyarakat.

Dari bentuk-bentuk produk hukum sebagaimana pengklasifikasian di atas, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota hanya memiliki kewenangan menerbitkan produk hukum yang masuk dalam kategori penetapan (*beschikking*) dan aturan perturan kebijakan (*policy rules/beleidsregels*). Keputusan KPU Provinsi termasuk produk hukum yang bersifat penetapan (*beschikking*). Tipikal keputusan dalam rangka penyelenggaraan tahapan pemilihan yang dihasilkan oleh KPU Sulut dapat dibagi menjadi 3 jenis:

- a. keputusan tentang pengangkatan personalia atau Tim Pelaksana Kegiatan. Contoh: Keputusan tentang Penetapan Kelompok Kerja Pencalonan;
- b. keputusan tentang penetapan hasil sebuah tahapan dan pengaturan tahapan. Contoh: Keputusan tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara;
- c. keputusan tentang pedoman teknis. Contoh: Keputusan tentang Pedoman Teknis Pencalonan.

Tiga tipikal ini berbeda dalam strategi untuk melibatkan publik atau para pihak dalam proses pembentukannya. Berikut ini akan dipaparkan strategi implementasi keterbukaan dan partisipasi publik atau para pihak untuk 3 (tiga) tipikal keputusan tersebut.

### ***a) Keputusan tentang pengangkatan personalia atau Tim Pelaksana Kegiatan***

Sifat keputusan ini lebih kepada kebutuhan internal meskipun merupakan kategori informasi publik yang terbuka ketika Keputusan tersebut telah ditetapkan. Lalu, dimana peran partisipasi publik dalam penyusunan keputusan jenis ini?

Karena sifatnya individual dan internal maka pengertian publik disini adalah semua unsur atau anggota dari institusi KPU Provinsi, mulai dari komisioner, sekretaris, kabag, kasubag hingga staf yang terkait dengan keputusan tersebut. Dalam SOP Penyusunan Keputusan di Lingkungan KPU

Provinsi Sulawesi Utara, keterlibatan para pihak atau “publik” dalam pengertian sempit ini dapat dilihat dari proses penyusunan dan pengusulan draf awal dari unit kerja pengusul (bagian atau sub bagian yang berkepentingan atau bertanggung jawab terhadap program dan kegiatan yang terkait dengan Surat Keputusan yang diterbitkan). Hal ini merupakan pelaksanaan prinsip *bottom up participatory* (partisipasi dari tingkat terendah).

Tahap selanjutnya dari keterlibatan para pihak di tingkat atasan adalah dalam Rapat Pleno untuk membahas dan menetapkan keputusan tersebut. Tidak ada surat keputusan yang diterbitkan tanpa melalui proses Rapat Pleno. Pengambilan keputusan dalam institusi KPU tak bisa keluar dari prinsip *kolektif-kolegial*. Semua unsur, dalam hal ini komisioner ataupun pejabat struktural sekretariat dapat menyampaikan masukan dalam pembahasan Rapat Pleno.

#### **b) Keputusan tentang penetapan hasil sebuah tahapan dan pengaturan tahapan**

Kategori keputusan ini misalnya keputusan tentang penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT), penetapan hasil rekapitulasi dan penetapan calon terpilih. Ruang partisipasi di buka dalam mekanisme *Rapat Pleno Terbuka* yang menghadirkan para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) sebagai representasi publik.

Dalam forum rapat pleno terbuka, peserta dari perwakilan para pihak sesuai ketentuan yang diatur dalam Peraturan KPU mendapatkan ruang untuk memberikan pendapat hingga mengajukan keberatan. Pendapat yang sesuai ketentuan, tentu saja dengan persetujuan peserta rapat akan diterima. Demikian juga dengan keberatan yang diajukan yang dapat dibuktikan, dapat menghasilkan mekanisme koreksi (*puritif*) terhadap proses atau hasil yang telah terjadi sebelumnya.

Apabila sudah tidak ada kendala lagi di tingkat pembahasan dalam Rapat Pleno Terbuka, maka KPU akan menetapkan keputusan dalam berita acara, yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme penerbitan keputusan penetapan.

#### **c) Keputusan tentang pedoman teknis**

Keputusan tentang pedoman teknis setiap tahapan yang menjadi kewenangan KPU Provinsi ditetapkan dalam Rapat Pleno Tertutup, sebagaimana halnya dengan keputusan tipe a) di atas. Namun demikian terdapat kebutuhan yang urgen terhadap partisipasi publik/*stakeholder*,

mengingat materi muatan dalam pedoman teknis banyak terkait dengan publik baik peserta pilkada maupun pemilih. Karena itu, KPU Provinsi Sulawesi Utara menggagas sebuah strategi untuk membuka ruang partisipasi publik melalui kegiatan Workshop Deseminasi dan Uji Publik Rancangan Keputusan Tentang Pedoman Teknis.

Melalui Pokja yang dibentuk, KPU Provinsi telah menyusun *draft* produk hukum Rancangan Keputusan Tentang Pedoman Teknis setiap tahapan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020. Disadari rancangan keputusan yang telah disusun, masih jauh dari sempurna dan karenanya perlu mendapatkan pembobotan melalui masukan dari para pihak. Atas dasar pertimbangan tersebut, sehingga diprogramkanlah kegiatan *workshop* dengan melibatkan publik dan pemangku kepentingan baik partai politik, instansi pemerintah terkait, penyelenggara pemilu, LSM, akademisi, pegiat pemilu hingga unsur pers.

Kegiatan *workshop* ini bertujuan untuk memenuhi asas transparansi/keterbukaan dan asas partisipasi publik dalam penyusunan produk hukum, dengan menghimpun masukan publik terhadap *draft* produk hukum. Masukan publik tersebut, diharapkan akan menambah bobot atau kualitas produk hukum yang dihasilkan, serta menunjang pemenuhan asas kemanfaatan dari produk hukum yang dihasilkan. Ruang lingkup metode pelaksanaan kegiatan mencakup 2 (dua) aspek, yaitu:

1. Pertemuan kajian dan analisis (*study meeting*), yang bertujuan memberikan pemahaman awal serta membangun penyamaan persepsi melalui diskusi terhadap prinsip utama pembentukan produk hukum maupun materi muatan dari pedoman teknis yang dihasilkan.
2. Pertemuan perumusan untuk merumuskan output (*business meeting*), dalam bentuk lokakarya/*workshop* dengan metode *curah pendapat (brain storming)* atau diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*) untuk menghimpun/menyusun masukan terhadap *draft*/rancangan keputusan yang telah disusun.

Hasil yang diharapkan adalah adanya dokumen kertas kerja yang berisi rumusan sebagai masukan terhadap rancangan keputusan yang menjadi objek bahasan. Semua output tersebut dirangkum dalam 1 (satu) dokumen Laporan Kegiatan yang lengkap dengan lampirannya. Sehingga Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) dalam kegiatan *workshop* uji publik ini adalah: adanya 1 (satu) set dokumen laporan kegiatan termasuk didalamnya dokumen hasil rumusan *workshop*, terkait masukan terhadap *draft* rancangan keputusan tentang pedoman teknis.



**Gambar 1.** Salah satu kegiatan workshop yang digelar di Hotel Lion Plaza Manado

Dengan pelaksanaan workshop ini, maka KPU Sulut sebagai penyelenggara kegiatan, mendapat masukan dari *stakeholder* sehingga memenuhi asas keterbukaan/transparansi dan partisipatif. Bagi *stakeholder*, dengan kegiatan ini mereka mendapatkan manfaat berupa mendapatkan kesempatan berpartisipasi dalam pemilihan, secara khusus dalam penyusunan produk hukum. Bagi pemilih, kegiatan ini akan bermanfaat bagi terpenuhinya asas kepastian hukum, dimana produk hukum yang dihasilkan, nantinya menjadi acuan bagi masyarakat dalam berpartisipasi.

Kegiatan workshop dengan *stakeholder* dalam rangka uji publik pedoman teknis dilaksanakan sebanyak 5 (lima) kali dengan rincian sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 1.** Kegiatan Workshop Deseminanasi dan Uji Publik Pedoman Teknis

No	Nama Kegiatan	Waktu
1.	Workshop Uji Publik Pedoman teknis Tata Kerja dan Pembentukan Badan Ad Hoc	18-20 November 2019
2.	Workshop Uji Publik Pedoman teknis Pemutahiran Data Pemilih	18-20 Desember 2019
3.	Workshop Uji Publik Pedoman teknis Kampanye dan Dana Kampanye	18-20 Agustus 2020
4.	Workshop Uji Publik Pedoman teknis Pencalonan	15-17 Juli 2020
5.	Workshop Uji Publik Pedoman Pengelolaan Logistik	November 2020

Pelaksanaan kegiatan tersebut telah menjadi sebuah forum konsultatif antara KPU Sulut dengan *stakeholder*. Komunikasi ide secara dialogis telah memberikan kemanfaatan kepada kedua belah pihak. KPU mendapatkan masukan dari *stakeholder* baik yang bertindak sebagai peserta maupun sebagai narasumber. Sementara itu dari pihak peserta/*stakeholder* selain mendapatkan wawasan tentang produk hukum dan bisa memberikan masukan terhadap materi muatan dalam pedoman teknis, juga secara psikologis merasa dihargai hak publiknya. Kondisi ini mendorong kepercayaan publik terhadap produk hukum yang dihasilkan, dan lebih luas lagi kepercayaan publik terhadap semua tahapan yang dilaksanakan.

## Penutup

Melalui apa yang telah dideskripsikan dalam tulisan ini, kita dapat mengambil beberapa poin penting dalam rangka mewujudkan sebuah proses penyusunan produk hukum penyelenggaraan pemilihan yang transparan, partisipatif dan akuntabel. Bahwa menjadi suatu keharusan untuk membuka ruang partisipasi publik dalam penyusunan produk hukum.

*Pertama*, partisipasi publik akan terwujud jika penyelenggara pemilihan memiliki kehendak baik (*good will*) untuk menghadirkan “ruang keterbukaan”. Tanpa adanya kehendak baik untuk membuka ruang keterbukaan, maka akan sulit terwujudnya partisipasi publik. Bagaimanapun dalam konteks ini, publik dalam posisi lemah untuk secara langsung mengakses ruang keterbukaan tersebut, karenanya perlu ada kehendak baik dan luhur dari penyelenggara untuk membuka ruang bagi partisipasi publik.

*Kedua*, produk hukum yang menjadi kewenangan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota hanyalah produk hukum yang sifatnya *beschikking* atau penetapan dan *beleidsregels* atau aturan kebijakan. Kewenangan menyusun produk hukum yang sifatnya *regeling* atau penetapan dalam hal ini Peraturan Komisi Pemilihan Umum hanya dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, sebagai institusi yang menempati hirarki tertinggi dan diberikan kewenangan membuat peraturan oleh undang-undang atau pembuat undang-undang (*legislative delegation of rule-making power*). Namun demikian, sekalipun tidak memiliki kewenangan *regeling*, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyusunan produk hukum yang menjadi kewenangannya, tetaplah harus mengedepankan asas keterbukaan dan partisipasi publik.

*Ketiga*, upaya-upaya yang dilakukan KPU Sulut dengan membuka ruang partisipasi publik, telah mengkatalisasi terwujudnya produk hukum yang terpercaya, serta lebih luas lagi penyelenggaraan tahapan pemilihan

yang terpercaya serta hasil pemilihan yang terpercaya. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya sengketa dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020. Ruang partisipasi telah membawa publik pada sebuah kondisi kesadaran hukum yang kemudian terekspressi dalam perilaku politik yang cerdas dan taat hukum.

### Daftar Pustaka

- **Buku**

Aritonang, D.M. 2019. **Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia**. PT Refika Aditama. Bandung.

Asshiddiqie, J. 2020. **Teori Hierarki Norma Hukum**. Konpress dan Jimly School of Law and Government. Jakarta.

- **Jurnal**

Maulana, M.R. 2018. **Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model Preventif Review**. Jurnal Konstitusi, 15 (4). Desember 2018. Hal. 774-795.

- **Peraturan dan Keputusan**

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang **Kearsipan**.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang **Administrasi Pemerintahan**.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang** sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang **Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum;**

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2019 tentang **Tata Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota** sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peratutran KPU Nomor 21 Tahun 2020.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang **Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 929/HK.03.1-Kpt/04/KPU/V/2019 tentang **Kode Klasifikasi Arsip dan Pengkodean Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh, dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1442/Hk.03.1-Kpt/01/KPU/XI/2019 tentang **Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 6/PL.01.6-Kpt/71/Prov/I/2019 tentang **Standar Operasional Prosedur Penyusunan Produk Hukum Surat Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2019.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 138/PP.01.2-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang **Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 141/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XI/2019 tentang **Rencana Penyusunan Produk Hukum Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020.**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 142/PP.02.2-Kpt/71/Prov/XI/2019 tentang **Penetapan Kelompok Kerja Penyusunan Produk Hukum dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020.**

## **~Bagian 2~**

# Transparansi Informasi Produk Hukum Pilkada

# 5 | **Power to Share** untuk Transparansi Informasi Produk Hukum

## *Menakar Efektivitas dan Kemanfaatan JDIH*

Meidy Y. Tinangon<sup>1</sup>  
Lidya N. Rantung<sup>2</sup>  
Febry Langkun<sup>3</sup>

*By giving people the power to share, we're making the world more transparent.* Demikian salah satu *quote* populer dari pendiri Facebook, Mark Zuckerberg. Terjemahan bebas versi Indonesianya, kira-kira begini: *dengan memberi orang kekuatan untuk berbagi, kita membuat dunia makin transparan.* Zuckerberg, tidak hanya asal bicara. Dia telah membuktikan kata-katanya. Eksistensi media sosial Facebook yang benar-benar telah menjadi kekuatan untuk berbagi, dan membuat dunia makin transparan sampai ke pelosok-pelosok sepanjang terjangkau jaringan internet, serta tanpa mengenal batasan usia. Dalam sebuah jumpa pers online pada Selasa, 23 Februari 2021, sebagaimana dilansir situs suara.com, Facebook mengklaim bahwa jumlah pengguna di Indonesia telah mencapai 140 juta pada tahun 2020. Adapun di dunia, pengguna Facebook sudah mencapai 3,3 miliar.

Transparansi informasi merupakan sebuah kebutuhan penting dalam sebuah negara demokrasi. Bagaimanapun, transparansi dan partisipasi merupakan syarat bagi sebuah negara demokrasi seperti Indonesia. Di era digital saat ini, kebutuhan terhadap media informasi digital yang mendukung

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Sulut Divisi Hukum dan Pengawasan, Pembina JDIH KPU Sulut

<sup>2</sup> Kasubag Hukum di Sekretariat KPU Provinsi Sulut merangkap Pemimpin Redaksi JDIH KPU Sulut

<sup>3</sup> Pelaksana di Subag Hukum Sekretariat KPU Provinsi Sulut, Admin JDIH KPU Provinsi Sulut

penyebarluasan informasi menjadi sebuah keniscayaan. Tak terkecuali penyebaran informasi di bidang hukum, juga membutuhkan “*the power to share*” atau kekuatan untuk berbagi sebagaimana *quote* Zuckerberg di atas.

Kebutuhan akan ‘kekuatan untuk berbagi’ demi transparansi informasi dalam bidang hukum di Indonesia berusaha dipenuhi dengan kehadiran Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional (JDIHN), yang dibentuk tahun 1999 dengan Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Dasar pertimbangan dibentuknya JDIHN menurut Keppres tersebut adalah bahwa dokumentasi dan informasi hukum yang tertata dan terselenggara dengan baik dalam suatu **jaringan** nasional, sangat penting arti dan peranannya dalam upaya peningkatan pemahaman dan pengetahuan mengenai hukum pada khususnya dan pembangunan bidang hukum sebagai bagian dari pembangunan nasional pada umumnya.

Di lingkungan Komisi Pemilihan Umum (KPU) kehadiran JDIH KPU yang didirikan pada tahun 2016 merupakan implementasi atau pelaksanaan dari ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Pembentukan JDIH KPU juga didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan KPU.

Pada skala lokal, di lingkungan KPU Provinsi Sulawesi Utara (KPU Sulut), JDIH KPU Sulut mulai eksis sejak Tahun 2019 yang diresmikan langsung Ketua KPU Republik Indonesia, Arief Budiman. Kemudian pada tahun 2020, JDIH di 15 KPU Kabupaten/Kota berhasil dibentuk. Sejauh mana eksistensi dan kemanfaatan JDIH KPU Sulut sebagai “*power to share*” untuk mewujudkan transparansi informasi produk hukum, dalam Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Sulut? Pertanyaan inilah yang hendak dijawab dalam tulisan ini.

## Transparansi Hukum Pemilu di Ruang Publik

Penyelenggara pemilu dituntut untuk transparan disebabkan karena beberapa alasan, diantaranya karena keterbukaan merupakan tuntutan demokrasi. Maksudnya, keterbukaan meminimalisasi kemungkinan penyelenggara negara melakukan manipulasi, karena keterbukaan memberikan peluang bagi warga untuk melakukan pengecekan dan kontrol. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, disinilah mekanisme *checks and*

*balance* terjadi, baik antar lembaga penyelenggara pemilu maupun antara penyelenggara pemilu dan masyarakat (Tanthowi *dalam* Sardini, 2017:383).

Transparansi dapat disetarakan atau memiliki kesamaan makna dengan keterbukaan (*openly*). Sejalan dengan pendapat Tanthowi pada paragraf di atas, bahwa keterbukaan merupakan tuntutan demokrasi, Jurdi (2018:73) menyebutkan bahwa bagi negara demokrasi yang menjaga netralitas penyelenggara pemilu, keterbukaan dalam penyelenggaraan pemilu menjadi alat ukur lahirnya pemerintahan yang *pro*-demokrasi. Karena pemerintahan *pro*-demokrasi hanya lahir dari mekanisme pemilu yang demokratis, dan ukuran demokratis atau tidaknya penyelenggara pemilu ditentukan oleh sejauh mana publik dapat mengawasi pelaksanaan tiap tahapan pemilu. Hal ini berarti berkaitan dengan sikap penyelenggara yang terbuka untuk diawasi.

Krisna, *et al.* (2017:18,20) menyebut bahwa salah satu etika dasar penyelenggaraan pemilu adalah transparansi, dalam arti bahwa pemilu dalam semua aspeknya, mulai dari penyusunan peraturan perundang-undangan, proses penyelenggaraan, hingga penyelesaian sengketa pemilu di pengadilan atau mahkamah, diselenggarakan secara transparan. Terkait dengan keputusan-keputusan yang dikeluarkan penyelenggara pemilu, harus dapat dipastikan bahwa peserta pemilu dapat menerima keputusan yang dibuat penyelenggara. Hal ini tentu saja jika mereka yakin bahwa keputusan yang dibuat adalah tepat. Untuk itu mereka harus punya akses pada informasi yang menjadi dasar pembuatan keputusan.

Lebih lanjut Krisna, *et al.* mengatakan bahwa kendala dalam transparansi dan akses dokumen adalah data dan dokumen yang dihasilkan sangat banyak, karena itu penyelenggara pemilu harus menyiapkan:

- a) Justifikasi atas keputusan-keputusan mereka;
- b) Membuat akses terasa bebas atas informasi pemilu yang menjadi dasar pengambilan keputusan;
- c) Mengatur akses yang efektif dan masuk akal atas dokumen dan informasi pemilu yang relevan, dalam batas-batas undang-undang kebebasan informasi maupun undang-undang pemilu.

Dari pendapat-pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa transparansi benar-benar merupakan sebuah keniscayaan dan kebutuhan untuk diimplementasikan dalam proses penyelenggaraan pemilu/pemilihan. Transparansi merupakan prinsip dan syarat dari sebuah negara demokratis dan syarat bagi pelaksanaan pemilu/pemilihan yang demokratis. Segala aspek pemilu atau setiap tahapan harus taat terhadap asas transparansi atau keterbukaan, baik tahapan persiapan, pelaksanaan hingga tahapan

penyelesaian. Produk-produk hukum harus disampaikan secara terbuka kepada publik, tentu saja dikecualikan bagi produk hukum yang dibatasi oleh undang-undang untuk disebarluaskan.

Binawan *dalam* Hardiman (2010:350-351) berpendapat bahwa hukum memang menjadi sebuah keniscayaan bagi, dan dalam, sebuah ruang publik, bukan hanya untuk membedakannya dari ruang privat, melainkan juga untuk mengelola pertemuan antar pribadi itu. Peran hukum sebagai sebuah sarana mengelola pertemuan tersebut, dimaksudkan agar masing-masing pribadi bisa hidup bersama tanpa saling mengganggu. Tetapi, menurut Hardiman, fungsi hukum dalam konteks perbincangan tentang ruang publik, tidak hanya tentang pengelolaan pertemuan antar pribadi, lebih daripada itu, hukum pun diharapkan bisa mendorong agar pertemuan itu bisa lebih bermakna bagi hidup bersama, yang pada gilirannya akan mendukung hidup perseorangan. Dalam kerangka berpikir demikian, hukum bisa dikatakan adalah batas dan sekaligus kerangka dasar dari sebuah ruang publik.

Dari pandangan Hardiman di atas, kita dapat melihat kaitan yang erat antara hukum dan ruang publik. Sebagai sebuah sarana pengaturan pertemuan antar pribadi, maka hukum dalam wujudnya sebagai sebuah produk pengaturan wajib diketahui oleh publik sebagai sasaran dari pengaturan yang termuat dalam sebuah produk hukum. Binawan *dalam* Hardiman (2010:351) mempertegas pandangannya dengan menghubungkan antara hukum, budaya dan ruang publik. Menurutnya, dalam sejarah panjang manusia keniscayaan hukum di ruang publik tampak nyata. Hukum menjadi salah satu pokok penting kenampakan perkembangan budaya manusia, sementara budaya terkait erat dengan pengelolaan ruang publik. Setidaknya ada tiga buah budaya manusia di ruang publik, yang berfungsi sebagai ‘penghubung’ antar pribadi dalam ruang publik itu, yaitu bahasa, hukum dan uang. Bisa dikatakan, bahasa menjadi penghubung di ruang publik yang bersifat kultural, hukum di ruang publik politik, sedangkan uang di ruang ekonomis.

Apa sebenarnya ruang publik itu? Sastraprateja *dalam* Hardiman (2010:269-270) mengutip rumusan J. Habermas tentang “ruang publik” atau *public sphere*, sebagai berikut:

“Dengan ‘ruang publik’ kami maksudkan pertama-tama suatu wilayah kehidupan sosial kita dimana apa yang disebut opini publik terbentuk. Akses kepada ruang publik terbuka bagi semua warganegara. Sebagian dari ruang publik terbentuk dalam setiap pembicaraan di mana pribadi-pribadi berkumpul untuk membentuk suatu ‘publik’. Bila publik menjadi besar, komunikasi ini

menuntut suatu sarana untuk diseminasi dan pengaruh; zaman sekarang surat kabar dan majalah, radio dan televisi menjadi media ruang publik.”

Terhadap definisi Habermas tersebut, Satraprateja berpendapat bahwa tiga unsur, yaitu: media, pembicaraan dan opini publik secara erat terhubung. Terkait media, menurut penulis dalam definisi Habermas tersebut, dalam konteks saat ini sudah termasuk media internet atau media daring (*online*) sebagai media ruang publik. Dalam konteks bahasan kita, laman Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum (JDIH) KPU merupakan media ruang publik yang menjembatani pesan atau informasi produk hukum atau dokumen hukum dengan ruang publik.

### **Sejarah Eksistensial JDIHN, JDIH KPU dan JDIH KPU Sulut**

Berbicara tentang eksistensi atau keberadaan suatu objek, maka kita tak bisa melupakan aspek sejarah. Karena dari sejarahlah kita dapat mengetahui eksistensi sebuah objek yang dibahas sejak awal kehadirannya, bahkan mengetahui latar belakang kehadirannya. JDIH KPU merupakan anggota dari JDIHN. Karena itu penting bagi kita untuk memahami sejarah eksistensial JDIHN sebagai induk dari JDIH KPU. Pemahaman eksistensial dari perspektif historis dan yuridis penting dalam rangka penemuan substansi awal kehadiran JDIHN dan JDIH KPU.

#### **1. Sejarah JDIHN**

JDIHN adalah suatu sistem pendayagunaan bersama peraturan perundang-undangan dan bahan dokumentasi hukum lainnya secara tertib, terpadu dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara mudah, cepat, dan akurat. Ada 4 tujuan JDIHN yaitu:

- a) menjamin terciptanya pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum yang terpadu dan terintegrasi di berbagai instansi pemerintah dan institusi lainnya;
- b) menjamin ketersediaan dokumentasi dan informasi hukum yang lengkap dan akurat, serta dapat diakses secara cepat dan mudah;
- c) mengembangkan kerja sama yang efektif antara pusat jaringan dan anggota jaringan serta antar sesama anggota jaringan dalam rangka penyediaan dokumentasi dan informasi hukum; dan
- d) meningkatkan kualitas pembangunan hukum nasional dan pelayanan kepada publik sebagai salah satu wujud

ketatapemerintahan yang baik, transparan, efektif, efisien, dan bertanggung jawab.

(Vide Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 Perpres Nomor 33 Tahun 2012).

Mengulik laman resmi JDIHN, [www.jdihn.go.id](http://www.jdihn.go.id), dapat dipahami bahwa JDIHN yang dibentuk secara resmi tahun 1999, sebenarnya memiliki latar belakang sejarah yang panjang sejak orde baru. Di menu sejarah dari laman tersebut (<https://jdihn.go.id/tentang-kami/sejarah-jdihn>), disebutkan bahwa ide membentuk JDIHN, secara historis melekat erat dengan pembangunan hukum nasional dalam upaya mewujudkan supremasi hukum. Dikatakan demikian, karena embrio pembentukan JDIHN adalah salah satu rekomendasi dari kegiatan pembangunan hukum nasional yaitu Seminar Hukum Nasional III tahun 1974 di Surabaya. Seminar hukum tersebut diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dalam upaya membedah semua unsur pembangunan hukum dalam rangka mengidentifikasi permasalahan dan menemukan solusi pemecahannya. Pada saat membedah dokumentasi hukum, para peserta seminar mengetahui bahwa dukungan dokumentasi hukum terhadap pembangunan hukum nasional masih sangat lemah. Dokumentasi hukum belum mampu menyediakan dokumen dan informasi hukum dengan cepat dan tepat pada saat dibutuhkan. Dokumentasi hukum belum mampu menyediakan akses informasi hukum yang efektif, sehingga dokumen/informasi hukum sulit dicari dan ditemukan kembali pada saat dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan hukum.

Seminar Hukum Nasional III tersebut melahirkan dua rekomendasi yaitu: *pertama*, perlu adanya suatu kebijakan nasional untuk mulai menyusun sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum dan agar segera dapat berfungsi. Rekomendasi *kedua* adalah bahwa dalam tahap permulaan ada dua hal yang perlu dilakukan:

- a. Mempermudah pencarian dan penemuan kembali peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, serta bahan-bahan lainnya.
- b. Untuk dapat secepatnya mendayagunakan semua informasi yang ada, sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) perlu disusun dan dikembangkan. Ditentukan pusat dan anggota jaringan serta menyediakan sarana yang diperlukan agar mulai berfungsi.

Masih menurut laman [jdihn.go.id](http://jdihn.go.id), bahwa selama pemerintahan orde baru, rekomendasi untuk membentuk JDIHN kurang mendapat perhatian. Padahal JDIH disebut dalam GBHN tahun 1993 bidang pembangunan hukum sektor sarana dan prasarana sebagai sarana penunjang pembangunan hukum. Namun dalam era pemerintahan reformasi, rekomendasi termaksud

langsung diwujudkan dengan mengundang Keputusan Pre-siden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dalam Lembaran Negara Nomor 135. Kemudian dalam rangka melaksanakan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemerantasan Korupsi Tahun 2011, Keputusan Presiden tersebut direvitalisasi dan diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, Lembaran Negara Nomor 82.

Selanjutnya, untuk menyesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, Manual Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum juga telah direvisi dan dikembangkan oleh Pusat Jaringan dan dijadikan lampiran yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 02 Tahun 2013 tentang Standardisasi Pengelolaan Teknis Dokumentasi dan Informasi Hukum.

## **2. JDIH KPU**

Secara yuridis formal JDIH KPU sah berdiri dengan dasar hukum Keputusan KPU Nomor 136/Kpts/KPU/Tahun 2016 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Komisi Pemilihan Umum. Dasar pertimbangan pembentukan JDIH KPU adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional.

Ketentuan Pasal 4 Perpres tersebut mengatur organisasi JDIHN yang terdiri atas Pusat JDIHN dan Anggota JDIHN. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan Pusat JDIHN, sedangkan Anggota JDIHN terdiri atas Biro Hukum dan/atau unit kerja yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan dokumen hukum, diantaranya pada lembaga pemerintah non kementerian, dimana institusi KPU masuk dalam kategori ini. Sementara itu, ketentuan Pasal 5 ayat (1), pada pokoknya mengatur Biro Hukum dan/atau unit kerja yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan dokumen hukum pada lembaga pemerintahan non kementerian wajib membentuk organisasi jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya.

Sebagaimana termaktub dalam Keputusan KPU Nomor 136/Kpts/KPU/Tahun 2016, JDIH KPU merupakan wadah pendayagunaan bersama atas dokumen hukum Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh, dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota

secara tertib, terpadu, dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara lengkap, akurat, mudah, dan cepat. JDIH KPU merupakan anggota dari JDIHN kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia, yang terintegrasi pada laman utama KPU RI, KPU Provinsi/Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Diuraikan juga dalam keputusan tersebut, bahwa fungsi JDIH KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- a) sarana penyediaan informasi hukum Komisi Pemilihan Umum;
- b) sarana penyajian dokumentasi produk hukum KPU yang berupa:
  1. Peraturan KPU;
  2. Keputusan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota;
  3. Keputusan Sekjen KPU, Sekretaris KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota; dan
  4. Surat Edaran;
  5. media komunikasi uji publik atas Peraturan KPU; dan
  6. media publikasi artikel dan kajian hukum.



**Gambar 1:** Tampilan halaman *beranda* dari laman JDIH KPU ([www.jdih.kpu.go.id/home](http://www.jdih.kpu.go.id/home))

Untuk mengoperasikan JDIH KPU maka ditetapkanlah Tim Pembina dan Tim Teknis JDIH KPU. Keputusan terakhir terkait tim pembina dan tim

teknis, adalah berdasarkan Surat Keputusan KPU Nomor: 673/TIK.01-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang Pembentukan Tim Pembina dan Tim Teknis Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. Keputusan ini didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan KPU yang menyatakan bahwa: *untuk mewujudkan pelaksanaan tugas pelayanan informasi hukum yang efektif dan efisien perlu ditunjuk tim pembina dan tim teknis jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungan KPU.*

### 3. JDIIH KPU Sulut dan KPU Kabupaten/Kota

JDIIH KPU Sulut dibangun dan mulai beroperasi pada tanggal 29 Agustus 2019 saat kegiatan Bimbingan Teknis (Bimtek) Peningkatan Kapasitas Penyusunan Produk Hukum dan Pengembangan JDIIH di Surakarta tanggal 29-31 Agustus 2019. Peserta utusan KPU Sulut selain menerima materi juga dipandu untuk membangun laman khusus JDIIH KPU Sulut. Pada tanggal 9 Oktober 2019, Ketua KPU RI, Arief Budiman meluncurkan JDIIH KPU Sulut dalam kesempatan Rapat Evaluasi Dana Kampanye dan Rakornas Divisi Hukum dan Pengawasan yang digelar di Hotel Four Points Manado.



**Gambar 2.** *Launching JDIIH KPU Sulut pada 9 Oktober 2020 oleh Ketua KPU RI (sumber: sindomanado.com)*

Sebelum dibentuknya JDIIH di KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi Sulut melaksanakan monitoring kesiapan pembentukan JDIIH pada 30

September–02 Oktober 2020. Monitoring tersebut untuk memastikan kelancaran aktivitas penyusunan dan dokumentasi produk hukum, kesiapan SDM, serta sarana penunjang untuk pembentukan laman JDIH KPU Kabupaten/Kota.

JDIH KPU Kabupaten/Kota se- Sulut terbentuk pada saat kegiatan Bimbingan Teknis (Bimtek) JDIH KPU Sulut dan KPU Kabupaten/Kota, pada tanggal 27 Oktober 2020, yang diselenggarakan di Hotel Fourpoint Manado dan dihadiri langsung oleh Kepala Biro Hukum KPU RI Sigit Joyowardono dengan peserta terdiri dari utusan lima belas KPU Kabupaten/Kota se-Sulut. Bimbingan teknis dilaksanakan dengan melakukan praktek langsung pengisian konten-konten yang ada di dalam laman JDIH, yaitu;

- a) Konten profil pimpinan JDIH KPU Kabupaten/Kota, berisi nama dan foto dari Ketua dan Anggota KPU Kabupaten/Kota.
- b) Konten keputusan KPU Kabupaten/Kota, berisi keputusan yang telah diterbitkan serta abstrak dari keputusan tersebut.
- c) Konten “berita”, berisi berita kegiatan yang dilaksanakan Sub Bagian Hukum, atau informasi hukum lainnya.

## **Eksistensi JDIH KPU Sulut**

### **1. Organisasi dan SOP**

Pada tanggal 30 September 2019 telah ditetapkan Tim Pengelola JDIH KPU Sulut melalui Surat Keputusan KPU Sulut Nomor 170/Hk.03.1-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang Pembentukan Tim Pengelola Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2019. Keputusan ini kemudian dibaharui pada tahun 2020 dengan SK KPU Sulut Nomor: 31/HK.03.1-Kpt/71/Prov/II/2020 tentang Pembentukan Tim Pengelola Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2020.

Struktur Tim Pengelolah JDIH KPU Sulut terdiri atas Tim Pembina dan Tim Teknis. Tim Pembina adalah Ketua dan Anggota KPU Provinsi, dan sebagai penanggung jawab adalah Sekretaris KPU Provinsi. Sedangkan untuk Tim Teknis, diantaranya terdiri dari Pemimpin Umum dijabat Kabag Hukum, Teknis dan Hupmas yang didampingi Kabag lainnya sebagai Wakil Pemimpin Umum. Sebagai Pemimpin Redaksi adalah Kasubag Hukum.

Berdasarkan Keputusan KPU Nomor 533/Hk.04-Kpt/03/KPU/XI/2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum di

Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, diatur tugas Tim Pembina dan Tim Teknis JDIH.

Tim Pembina memiliki tugas:

- a. perumusan kebijakan pembinaan dan pengembangan JDIH;
- b. penyusunan dan/atau penyempurnaan pedoman/standar pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum;
- c. supervisi terhadap kualitas pembangunan hukum dan pelayanan kepada publik sebagai salah satu wujud tata kelola pemerintahan yang baik, akuntabel, transparan, efektif dan efisien.

Tugas Tim Teknis adalah:

- a. menjamin ketersediaan dokumentasi dan informasi hukum yang lengkap dan akurat, serta dapat diakses secara cepat dan mudah;
- b. melakukan pengunggahan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan bidang hukum;
- c. melaksanakan kegiatan pengembangan sumber daya manusia untuk meningkatkan kapasitas Tim Pengelola; dan
- d. melakukan evaluasi per semester dan laporan tahunan.



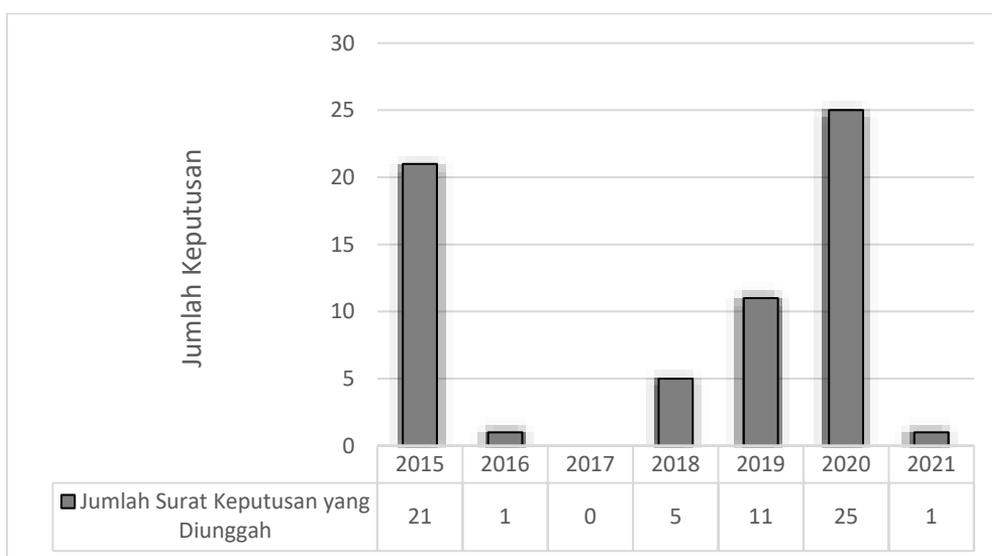
Gambar 3. Tampilan laman JDIH KPU Sulut dengan alamat <http://jdih.kpu.go.id/sulut/>

Selanjutnya, berdasarkan pertimbangan bahwa prosedur dan tanggung jawab yang jelas dalam pelaksanaan tugas sangat dibutuhkan untuk kelancaran pekerjaan, serta adanya kebutuhan terhadap mekanisme untuk memperlancar pelaksanaan tugas pengelolaan laman JDIH, maka telah disusun Standar Operasional Prosedur (SOP)/Prosedur Operasional Standar

(PSO) Tata Kelola Laman JDIH KPU Sulut. SOP tersebut ditetapkan pada tanggal 6 Mei 2020 dengan Nomor SOP: 02/Hk.03.1-SOP/Prov/71/V/2020.

## 2. Jumlah Dokumen Hukum

Sejak dibentuk tahun 2019, JDIH KPU Sulut telah mempublikasikan sebanyak 64 dokumen surat keputusan. Berdasarkan tahun penerbitan, dokumen tersebut terdiri atas surat keputusan yang diterbitkan tahun 2015 sampai dengan tahun 2021. Dari data sebaran dokumen menurut tahun penerbitan keputusan, terdapat perbedaan jumlah keputusan yang diunggah di laman JDIH, dengan rincian sebagaimana pada gambar 4.



**Gambar 4:** Jumlah Surat Keputusan yang diunggah di laman JDIH KPU Sulut menurut tahun diterbitkannya Keputusan

(Data diolah dari laman JDIH KPU Sulut <https://jdi.h.kpu.go.id/sulut>, 4 Maret 2021)

Perbedaan jumlah dokumen yang dipublikasikan atau diunggah pada laman JDIH KPU Sulut per tahun penerbitan, disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

- a) JDIH dibentuk tahun 2019 namun diwajibkan juga menggunggah keputusan yang diterbitkan di tahun sebelumnya, diprioritaskan pada keputusan penting terkait tahapan pemilu/pemilihan. Dokumen-dokumen di masa sebelum terbentuknya JDIH KPU Sulut akan sangat tergantung pada ketersediaan arsip di masa sebelumnya.

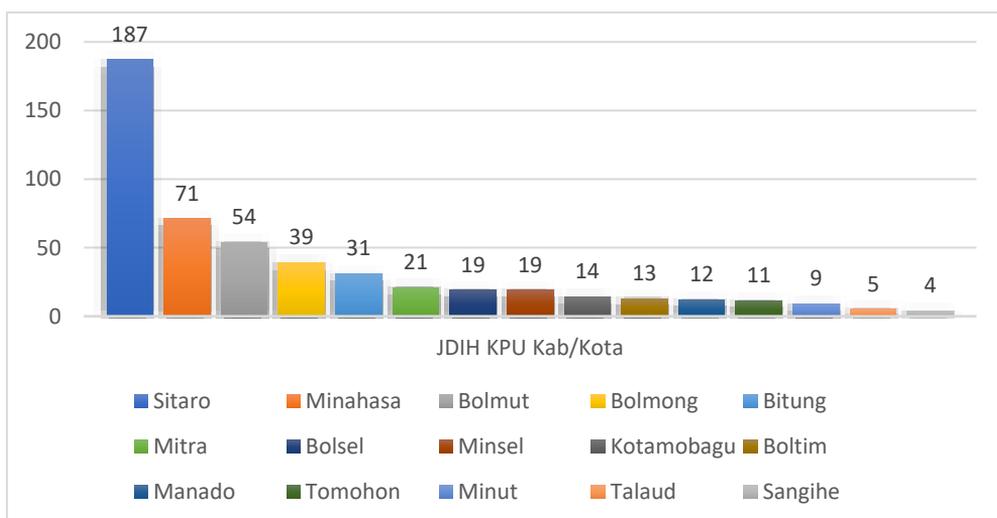
- b) Tidak semua dokumen hukum dalam bentuk Surat Keputusan wajib diunggah pada laman JDIH. Sebagaimana ketentuan dalam Keputusan KPU RI Nomor 533/Hk.04-Kpt/03/KPU/XI/2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, diatur bahwa dokumen hukum yang diunggah di laman JDIH KPU Provinsi adalah dokumen berupa Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan Sekretaris KPU Provinsi, yang sifatnya kebijakan yang telah dibuat salinan sesuai dengan aslinya serta telah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan Sekretaris KPU Provinsi yang menetapkan tentang pembentukan kelompok kerja, kepanitiaan, atau tim tidak diunggah pada laman JDIH KPU. Dokumen lainnya yang termasuk dalam dokumen non peraturan perundang-undangan dapat diunggah dalam laman JDIH sesuai dengan kebutuhan dan aksesibilitas terhadap naskah tersebut.
- c) Jumlah keputusan yang paling banyak diunggah ada pada keputusan yang diterbitkan tahun 2015 dan 2020. Hal ini disebabkan karena pada tahun 2015 dan 2020 dilaksanakan tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dimana KPU Sulut sebagai penyelenggaranya. Kondisi ini menyebabkan lonjakan jumlah surat keputusan yang bersifat kebijakan yang diterbitkan oleh KPU Sulut. Berbeda dengan Jumlah pada tahun 2018 dan 2019, di mana pada waktu tersebut ada tahapan Pemilu 2019, namun demikian, keputusan-keputusan yang sifatnya kebijakan, lebih banyak diproduksi oleh KPU RI sebagai pengambil kebijakan yang berada di hirarki teratas pengambilan keputusan.

Jika dihitung dengan jumlah keputusan pada laman JDIH KPU Kabupaten/Kota berdasarkan *update* terakhir tanggal 4 Maret 2021, maka dokumen hukum surat keputusan yang terunggah dalam JDIH KPU Sulut dan KPU Kabupaten/Kota berjumlah 566 (lima ratus enam puluh enam) keputusan, dengan rincian sebagaimana tabel 1. Sedangkan sebaran keputusan yang terunggah di laman JDIH KPU Kabupaten/Kota se-Sulut ditampilkan dalam bentuk grafik pada gambar 5.

**Tabel 1.**

Jumlah Keputusan yang diunggah dalam laman JDIH KPU Se- Sulut

No	Nama Satuan Kerja (Satker)	Jumlah Dokumen Keputusan
1	Provinsi Sulawesi Utara	4
2	Kota Manado	12
3	Kota Bitung	31
4	Kota Tomohon	11
5	Kota Kotamobagu	14
6	Kabupaten Minahasa	71
7	Kabupaten Minahasa Utara	9
8	Kabupaten Minahasa Selatan	12
9	Kabupaten Minahasa Tenggara	21
10	Kabupaten Bolaang Mongondow	39
11	Kabupaten Bolaang Mongondow Utara	54
12	Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan	19
13	Kabupaten Bolaang Mongondow Timur	13
14	Kabupaten Kepulauan Sitaro	187
15	Kabupaten Kepulauan Sangihe	4
16	Kabupaten Kepulauan Talaud	5
	<b>Total</b>	<b>566</b>



**Gambar 5.** Grafik jumlah keputusan yang diunggah pada laman JDIH di 15 KPU Kabupa-ten/Kota se- Sulut sejak dibentuk 27 Oktober 2020 sampai dengan 4 Maret 2021 (diolah dari hasil penelusuran pada laman JDIH KPU Kabupaten/Kota)

### **3. Sarana dan Prasarana, Sumber Daya Manusia dan Media Sosial**

Di awal pembentukan pada tahun 2019, sarana dan prasarana JDIH KPU Sulut masih belum memadai. Tetapi memasuki tahun 2020, dilakukan upaya peningkatan sarana prasarana. Saat ini, JDIH KPU Sulut telah memiliki ruangan tersendiri, dilengkapi dengan lemari arsip dan ruang baca/perpustakaan mini. Selain koleksi arsip produk hukum, ruang baca juga mengoleksi buku-buku hukum dan kepemiluan.

Sumber daya manusia sebagai Tim Teknis JDIH KPU Sulut melibatkan semua sub bagian yang ada di lingkungan Sekretariat KPU Sulut. Khusus untuk tenaga admin, adalah staf pelaksana yang telah mengikuti Bim-bingan Teknis JDIH, dibantu staf lainnya sebagai wakil admin. Sejauh ini tidak ada kendala berarti untuk SDM yang mengelolah laman JDIH.

Salah satu faktor yang menentukan keterbacaan atau jangkauan informasi produk hukum dalam JDIH adalah daya publikasi konten, diantaranya dengan memanfaatkan media sosial, misalnya: Facebook, Twitter, Instagram, dan WhatsApp. Sejauh ini, JDIH KPU Sulut telah memiliki akun media sosial, namun belum optimal pengelolaannya. Sebagai contoh, akun facebook JDIH KPU Sulut baru memiliki 26 pertemanan.

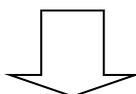
Dari hasil evaluasi ternyata penugasan kepada admin media sosial belum dibaharui, sementara staf yang ditugaskan sudah berpindah ke sub bagian yang lain dan tidak masuk lagi dalam struktur Tim Teknis JDIH KPU Sulut. Pemanfaatan media sosial yang cukup aktif dan efisien adalah grup *WhatsApp* Forkom Produk Hukum KPU Sulut.

#### **Kebermanfaatan JDIH KPU Sulut dalam Pemilihan 2020**

Untuk melacak kebermanfaatan JDIH KPU Sulut, dapat ditinjau dari indikator yang paling umum yaitu dengan menghitung jumlah *page view (PV)* atau tampilan halaman. Asumsinya, halaman atau konten yang lebih banyak diakses atau dibuka yaitu konten yang jumlah PV-nya lebih banyak, sehingga halaman atau konten tersebut dapat dikatakan memiliki kebermanfaatan yang tinggi. Sebuah dokumen hukum surat keputusan yang tidak pernah diakses atau PV=0 berarti tidak pernah dibaca atau diunduh (*download*) oleh pengguna. Dengan demikian dapat dikatakan konten tersebut nilai kemanfaatannya rendah.

Jumlah PV di laman JDIH KPU Sulut dapat dilihat ketika kita mengklik link dengan tulisan “detail” pada menu keputusan KPU Provinsi. Disaat

muncul tampilan detail dari dokumen keputusan, kita akan melihat data tentang viewer di bagian bawah (lihat Gambar 6).



**Gambar 6.** Cara melacak jumlah tampilan (*page view*) di laman JDIH KPU Provinsi (Gambar diolah dari tangkapan layar / *screenshot* laman JDIH KPU Sulut, 4 Maret 2021)

Hasil penelusuran jumlah PV untuk setiap dokumen keputusan di laman JDIH KPU Sulut, didapati hasil total PV untuk keseluruhan 64 dokumen Surat Keputusan KPU Sulut yang diunggah di JDIH adalah 8.823 PV. Untuk

setiap dokumen keputusan didapati jumlah PV yang bervariasi. Pada tabel 2 dapat dilihat tiga dokumen hukum yang memiliki PV tertinggi, sedangkan tiga dokumen hukum dengan PV terendah dapat dilihat pada tabel 3.

Dari data PV dapat dijelaskan bahwa dokumen hukum dengan jumlah PV tertinggi adalah dokumen hukum terkait dengan tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020. Sedangkan dokumen hukum dengan PV terendah ditemukan pada dokumen hukum dalam tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2015. Hal ini disebabkan karena dokumen hukum Pemilihan Tahun 2020 diunggah disaat tahapan sedang berlangsung, sehingga merupakan informasi hukum yang ditampilkan disaat informasi tersebut dibutuhkan atau memenuhi unsur aktualitas. Sedangkan dokumen hukum Pemilihan Tahun 2015 diunggah disaat tahapan telah selesai, sehingga tingkat aktualitasnya rendah, namun demikian masih dibutuhkan, terutama untuk pengguna yang ingin melakukan perbandingan data atau hendak melakukan analisis historis terhadap produk hukum.

**Tabel 2.** Dokumen Surat Keputusan dalam JDIH KPU Sulut dengan *pageview* tertinggi

Nomor dan Judul Keputusan	Jumlah PV
Nomor: 40/PP.02.2-Kpt/71/Prov/II/2020 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 166/PP.02.2-Kpt/71/prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota serta Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020	1.334
Nomor: 120/PP.06.2-Kpt/71/Prov/VIII/2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Relawan Demokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020	649
Nomor: 10/PP.02.2-Kpt/71/Prov/I/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 166/PP.02-Kpt/71/Prov/XII/2019 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota serta Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan,	636

Panitia Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2020	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**Tabel 3.** Dokumen Surat Keputusan dalam JDIH KPU Sulut dengan jumlah *pageview* terendah

Nomor dan Judul Keputusan	Jumlah PV
Keputusan KPU Sulut Nomor 1/Kpts/KPU-Prov-023/2016 Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2015	18
Keputusan KPU Sulut Nomor 44/Kpts/KPU-Prov-023/PILGUB/2015 Jadwal, Waktu dan Lokasi Kampanye dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2015	18
Keputusan KPU Sulut Nomor 36/Kpts/KPU-Prov-023/PILGUB/2015 Penetapan Daftar Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara Tahun 2015	17

Secara keseluruhan, meskipun tidak ada standar jumlah PV untuk disimpulkan sebagai indikator kebermanfaatan terbaik, namun, paling tidak berdasarkan data bahwa semua dokumen hukum yang diunggah di JDIH KPU Sulut telah memiliki PV dalam rentang terendah hingga tertinggi yaitu 17 PV – 1334 PV, serta total tampilan 8.823 PV, maka dapat disimpulkan dokumen hukum yang diunggah telah diakses publik pengguna atau telah dimanfaatkan publik yang membutuhkan informasi produk hukum.

## Penutup

### 1. Simpulan

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

- JDIH KPU Sulut telah menjadi bagian dari sejarah keterbukaan informasi produk hukum di Indonesia untuk mewujudkan prinsip transparansi dan keterbukaan sebagai syarat sebuah pemilihan yang demokratis.
- JDIH KPU Sulut telah meningkatkan eksistensinya menjadi sebuah kekuatan untuk berbagi (*power to share*) yang mendorong terciptanya iklim Pemilihan Tahun 2020 semakin transparan dan demokratis.

- c) Kebermanfaatan JDIH KPU Sulut telah cukup memadai, dilihat dari jumlah tampilan halaman (*page view/PV*) dan dengan demikian eksistensi JDIH KPU Sulut telah dirasakan manfaatnya oleh publik atau stakeholder yang membutuhkan keterbukaan informasi tentang produk/dokumen hukum.

## 2. Rekomendasi Perbaikan

Beberapa hal yang perlu diperbaiki dalam rangka meningkatkan eksistensi dan kebermanfaatan JDIH KPU Sulut adalah:

- a) Penambahan jumlah staf pelaksana yang mengikuti Bimtek JDIH dalam rangka mengantisipasi terjadinya perubahan kebijakan kepegawaian, misalnya mutasi staf. Hal ini juga penting dalam rangka regenerasi dan keberlanjutan eksistensial JDIH KPU Sulut;
- b) Perlunya penugasan staf khusus yang fokus untuk meng-*update* atau ditempatkan dalam posisi admin media sosial JDIH KPU Sulut;
- c) Perlu inovasi-inovasi baru dalam meningkatkan kebermanfaatan atau aksesibilitas masyarakat terhadap dokumen hukum dalam JDIH KPU Sulut.

## Daftar Pustaka

### • Buku

- Hardiman, F.B., (Ed.) 2010. **Ruang Publik: Melacak “Partisipasi Demokratis” dari Polis sampai Cyberspace**. PT Kanisius. Yogyakarta.
- Jurdi, F. 2018. **Pengantar Hukum Pemilihan Umum**. Kencana Prenadamedia Group. Jakarta.
- Krisna, A., P. Samino, E.A. Haq, D. Hepirasnidasari, U.S. Durrahman, R.R. Pratiwi, K. Abiseno, S.H. Ramadhan, D. Umar, dan B.S.T. Siagian. 2017. **Fondasi Tata Kelola Pemilu**. Komisi Pemilihan Umum, Jakarta.
- Sardini, N.H. (Ed.) 2017. **Mengeluarkan Pemilu dari Lorong Gelap: Mengenang Husni Kamil Manik 1975-2016**. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara. 2020. **Laporan Pelaksanaan Kegiatan Bimtek JDIH KPU Sulut, 2020**. Manado.

### • Materi Internet

- \_\_\_\_\_, 2019. **KPU Sulut Luncurkan JDIH, Masyarakat Bebas Akses Peraturan dan Produk Hukum serta Putusan**. <https://sindomanado.com/2019/10/09/kpu-sulut-luncurkan-jdih-masyarakat-bebas-akses-peraturan-dan-produk-hukum-serta-putusan/> 9 Oktober 2019, diakses tanggal 28 Februari 2021.
- \_\_\_\_\_, 2021. **Jumlah Pengguna Facebook Indonesia Tembus 140 Juta di 2020**. <https://www.suara.com/tekno/2021/02/23/175736/jumlah-pengguna-facebook-indonesia-tembus-140-juta-di-2020#:~:text=Suara.com%20%2D%20Jumlah%20pengguna%20Facebook,sudah%20mencapai%203%2C3%20miliar.> 23 Februari 2021. Diakses tanggal 28 Februari 2021.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_, **Sejarah JDIHN**. <https://jdihn.go.id/tentang-kami/sejarah-jdihn>. Diakses 1 Maret 2021.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_, **JDIH KPU**. <https://jdih.kpu.go.id/home>. Diakses 1 Maret 2021.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, **JDIH KPU Sulawesi Utara**. <https://jdih.kpu.go.id/sulut/home>. Diakses 1 Maret 2021.

- **Peraturan Perundang-undangan dan Produk Hukum Lainnya**

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2012 tentang **Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 82.

Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang **Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 135.

Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2013 tentang **Standarisasi Pengelolaan Teknis Dokumentasi dan Informasi Hukum**. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 218.

Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan KPU**

Keputusan KPU Nomor 136/Kpts/KPU/Tahun 2016 tentang **Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Komisi Pemilihan Umum**

Keputusan KPU Nomor: 673/TIK.01-Kpt/03/KPU/III/2019 tentang **Pembentukan Tim Pembina Dan Tim Teknis Jaringan Dokumentasi Dan Informasi Hukum Di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia**.

Keputusan KPU Nomor 533/Hk.04-Kpt/03/KPU/XI/2020 tentang **Pedoman Teknis Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota**.

Keputusan KPU Sulut Nomor 170/Hk.03.1-Kpt/71/Prov/X/2019 tentang **Pembentukan Tim Pengelola Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2019**.

Keputusan KPU Sulut Nomor: 31/HK.03.1-Kpt/71/Prov/II/2020 tentang **Pembentukan Tim Pengelola Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2020**.

## 6 | Produk Hukum untuk Publik: *Realisasi, Tantangan dan Harapan Penyuluhan Hukum KPU Kota Manado*

Sunday Rompas<sup>1</sup>

*Hukum dan manusia, manusia dan hukum adalah skema yang dibuat untuk menata perilaku manusia. Tetapi, manusia itu sendiri cenderung terjatuh diluar skema yang diperuntukkan baginya. Ini disebabkan faktor pengalaman, pendidikan, tradisi dan lain-lain yang mempengaruhi dan membentuk prilakunya.* Demikian pendapat Van Doom seorang pakar hukum dari negeri Belanda sebagaimana dikutip Raharjo, (2007:4) dalam Bayubroto (2009:16). Berpangkal dari pendapat ini, sebagai penyelenggara pemilu/pemilihan, KPU berkewajiban memberikan pemahaman yang signifikan bagi setiap masyarakat pemilih, terhadap semua produk hukum yang digunakan untuk melaksanakan tahapan pemilihan, baik tahapan persiapan maupun tahapan penyelenggaraan.

Berbagai regulasi menjadi pijakan untuk terlaksananya pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil wali kota<sup>2</sup>. Pemilu dilaksanakan untuk memilih presiden/wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Payung hukum tertinggi adalah konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang telah diamandemen sebanyak empat kali. Konstitusi negara kemudian dijabarkan dalam undang-undang, yang mana,

---

<sup>1</sup> Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Kota Manado;

<sup>2</sup> Dalam tulisan ini selanjutnya digunakan kata “pemilihan”.

saat ini Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menjadi pedoman untuk pemilu presiden/wakil presiden, pemilu legislatif dan tata laksana/tata kerja penyelenggara pemilu. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang,<sup>3</sup> menjadi panduan bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Undang-undang ini telah mengalami tiga kali perubahan, masing-masing dengan: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Prinsip-prinsip persiapan dan penyelenggaraan pesta demokrasi kemudian dijabarkan secara teknis melalui Peraturan KPU, Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota, dan Surat Edaran. Dasar-dasar penyelenggaraan pemilu/pemilihan inilah yang harus dipahami oleh penyelenggara pemilu/pemilihan dan juga oleh peserta dan masyarakat pemilih. Dengan pemahaman yang seragam dari semua komponen dalam sistem pemilu/pemilihan, terhadap berbagai peraturan atau produk hukum, maka hajatan sekali dalam lima tahun ini dapat memperoleh legitimasi yang signifikan dari semua yang terkait. KPU dan jajarannya hanyalah satu unsur, yang selayaknya ditopang oleh semua pemangku kepentingan bahkan oleh setiap warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih, demi suksesnya agenda nasional ini. Di sinilah penyebaran produk hukum bagi *stakeholder* dan pengguna hak pilih menjadi penting.

### **Perubahan Payung Hukum dan Urgensi Penyuluhan Hukum**

Pada saat tahapan pemilihan diresmikan pada bulan September tahun 2019, yang menjadi dasar pelaksanaan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang mengalami dua kali perubahan, yaitu dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Saat terjadinya pandemi *Covid-19* maka KPU menerbitkan Surat Keputusan Nomor 179 Tahun 2020, yang ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan KPU Kota Manado Nomor 49 Tahun 2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Manado Tahun 2020.

Pada bulan Mei tahun 2020 Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020, dimana pasal 201a mengatur dasar hukum hari pemungutan suara pemilihan, pada bulan Desember tahun 2020. Sebelumnya telah

---

<sup>3</sup> Selanjutnya disebut UU Pilkada

di33laksanakan rapat bersama antara Pemerintah, DPR, KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) serta Gugus Tugas Covid-19.

Selanjutnya, KPU menerbitkan Surat Keputusan Nomor 258 Tahun 2020 yang ditindaklanjuti oleh KPU Kota Manado dengan Keputusan Nomor 61 Tahun 2020 yang mengatur kelanjutan tahapan Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Kota Manado. Seiring dengan itu, terbitlah Peraturan KPU yang mengatur pemilihan serentak lanjutan dalam suasana pandemi *Covid-19*, diantaranya Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 yang mengalami perubahan dengan Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2020, kemudian dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020.

Perubahan-perubahan aspek hukum dimaksudkan untuk melakukan perubahan sebuah produk hukum yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan, kearah pembaharuan yang konstruktif dan fungsional. Hal ini tentu saja akan mempengaruhi setiap pengambilan keputusan dan tentu saja perilaku publik/pemilih. Perubahan-perubahan produk hukum penyelenggaraan pemilihan yang demikian dinamis, harus bisa disebarluaskan oleh penyelenggara pemilihan. Semua pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pemilihan harus bisa memahami kerangka hukum (*legal framework*) agar supaya partisipasi politik dalam setiap tahapan pemilihan dapat berjalan sesuai dengan kerangka hukum.

Meskipun akses dokumen hukum yang demikian mudah di era digital, penyampaian substansi dari norma hukum secara langsung dengan membuka proses dialog masih penting untuk dilaksanakan. Bagaimanapun. substansi pengaturan dalam sebuah produk hukum, seringkali dipahami berbeda oleh pihak yang membaca produk hukum tersebut. Dengan adanya proses dialogis maka akan tercapai kesamaan persepsi tentang produk hukum tersebut, dan bias-bias dari perbedaan persepsi terhadap produk hukum dapat diminimalisir. Dalam konteks demikian, maka penyuluhan produk hukum menjadi urgen untuk dilaksanakan.

Penyuluhan hukum bermanfaat membuka wawasan dan memberi pengetahuan tambahan akan pentingnya pelaksanaan pemilu/pemilihan untuk tegaknya demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain menggugah tanggung jawab warga negara untuk memanfaatkan haknya sebagai pemilih, melalui penyuluhan ini juga dijabarkan teknis pemungutan dan penghitungan suara, waktu pelaksanaan, peserta yang menjadi kontestan dan terutama risiko ataupun ancaman/sanksi bagi pelanggar aturan kepeilihan. Semua potensi pelanggaran disampaikan demi pelaksanaan pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

## Penyuluhan Produk Hukum: *Catatan Realisasi*

Diakui bahwa gagasan melaksanakan penyuluhan produk hukum oleh KPU Manado, nanti tercetus sesudah tahapan dilanjutkan pada bulan Juni tahun 2021. Seperti diketahui pada bulan Maret 2020 tahapan dihentikan karena Pandemi Covid 2019. Memedomani Surat Keputusan KPU No.179, KPU Manado menerbitkan Surat Keputusan No.49 untuk menghentikan tahapan sekaligus menunda tahapan pemilihan yang meliputi tahapan: rekrutmen Petugas Pemutakhiran Data Pemilih, pelantikan dan masa kerja Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan verifikasi calon perseorangan. Setelah rapat antara DPR, Pemerintah (Kemendagri), KPU, Bawaslu, DKPP dan Gugus Tugas Penanggulangan *Covid-19*, tahapan pemilihan kemudian dilanjutkan pada 15 Juni 2020 disaat KPU menerbitkan Surat Keputusan Nomor 258 Tahun 2020 dan kemudian KPU Manado menindaklanjuti dengan Keputusan Nomor 61 Tahun 2020.

Niat mendongkrak partisipasi pemilih dan mencerdaskan pemilih terhadap substansi maupun teknis pelaksanaan pemilihan, mendorong KPU Manado untuk menindaklanjuti arahan pimpinan KPU Provinsi Sulawesi Utara (KPU Sulut) agar merealisasikan kegiatan penyuluhan produk-produk hukum. Meskipun tidak mudah, karena membutuhkan proses revisi anggaran, ditambah dengan suasana pandemi yang menuntut strategi khusus, namun akhirnya program penyuluhan produk-produk hukum KPU Manado dapat terselenggara. Niat mulia untuk dapat menjangkau 11 kecamatan yang ada di Kota Manado akhirnya dapat terwujud. Kegiatan tersebut di-laksanakan berbasis kecamatan, dengan memanfaatkan lokasi yang strategis dan dapat dijangkau.

Peserta yang menjadi sasaran adalah Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Ketua PPS, Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam), lurah, camat, Danramil, Kapolsek, tokoh agama dan tokoh masyarakat. Sesuai protokol kesehatan pencegahan penularan *Covid-19* maka kegiatan tersebut dilaksanakan dengan peserta maksimal 50 orang. Hal ini dilaksanakan merujuk pada Peraturan KPU Nomor 6 tahun 2020 dan perubahannya. Koordinasi dengan PPK sebagai tuan rumah harus dioptimalkan. Hal-hal teknis di lokasi kegiatan disiapkan oleh PPK dengan fasilitasi anggaran oleh KPU Manado. Sedangkan KPU Manado fokus pada tersedianya narasumber, moderator dan fasilitasi perjalanan dinas tim sekretariat. Dengan alokasi waktu jam maksimal empat jam, maka dalam operasional di lapangan, kegiatan tersebut dapat dibuat efisien dan efektif.

Materi yang dijabarkan berorientasi pada regulasi pemilihan dan perubahannya, Peraturan KPU terkait tahapan maupun pelaksanaan

tahapan di masa pandemi *Covid-19*, etika penyelenggara dan mekanisme laporan masyarakat terhadap pelanggaran, penegakan hukum pemilihan, potensi pelanggaran pidana, dan dilengkapi dengan informasi tentang data pemilih serta pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Narasumber kegiatan penyuluhan adalah Komisioner KPU Manado, Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Sulut, akademisi, praktisi hukum, Bawaslu Manado dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) DKPP Provinsi Sulut. Dengan alokasi waktu sekitar 4-5 jam, maka dapat dibuat 2 sesi panel dengan masing-masing panel ada narasumber selain narasumber internal yaitu komisioner KPU Manado. Disadari dinamika melalui diskusi, sering membatasi proses dialog karena minimnya waktu yang disediakan. Antusias peserta cukup tinggi dengan kehadiran yang signifikan serta proses tanya jawab yang serius. Dengan kondisi demikian, dapat dipastikan peserta memperoleh nilai tambah.

Meskipun jumlah peserta terbatas, penulis yakin mereka akan menjadi pemberita atau agen informasi produk hukum dalam komunitasnya masing-masing. Peserta akan menjadi motivator yang akan turut mensosialisasikan pelaksanaan pemilihan. Patut disyukuri partisipasi pemilih dalam hajatan pemilihan 9 Desember 2020 di masa pandemi untuk Kota Manado sebesar 74%. Prosentase yang sama dengan partisipasi pemilih dalam Pemilu 2019 untuk pilpres. Angka 73% tersebut, melonjak tajam dibandingkan pemilihan tahun 2015 sebesar 50 % ataupun Pilwako Manado Susulan Tahun 2016 yang hanya berada pada prosentase sebesar 51 %.

Jajaran badan penyelenggara *ad hoc* yaitu PPK dan PPS sedapat mungkin diikutsertakan dalam penyuluhan. Mereka adalah ujung tombak yang akan melaksanakan segenap tahapan. Terlebih dengan adanya materi potensi pelanggaran pidana, administrasi dan etik. Beberapa hal dipertajam oleh narasumber, untuk meminimalisasi kekeliruan administrasi, terjebak pelanggaran etik maupun terjerat ancaman pidana. Sebagai penyelenggara penting memahami rambu-rambu dalam bertutur dan bersikap. Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017, Surat Keputusan KPU Nomor 337 maupun Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2019 serta perubahannya, harus terus selalu diingatkan kepada penyelenggara. Dengan bekal yang memadai, diharapkan badan *ad hoc* melaksanakan tahapan dengan berintegritas dan tidak tersandung pelanggaran kode etik, kode perilaku, sumpah/janji dan pakta integritas.

Suatu hal yang sungguh menggembirakan adalah perhatian dari pemangku kepentingan di kelurahan dan kecamatan. Camat, lurah, Kapolsek dan Danramil di hampir semua kecamatan mengikuti dengan seksama

kegiatan penyuluhan. Beberapa pertanyaan kritis terkait kondisi lokal sempat dilontarkan, sehingga penulis yakin akan kesungguhan aparat pemerintah ini untuk menyukseskan agenda nasional ini. Sejalan dengan itu, tokoh agama dan tokoh masyarakat, ditengah segala kesibukan, mereka dapat memberi waktu untuk hadir bahkan berdialog dalam suasana kondusif. Unsur penyelenggara yaitu Panwascam turut berperan serta dalam kegiatan ini. Kehadiran aparatu pengawas pemilihan sangat penting, sebagai bagian dari upaya membangun sinergitas sesama penyelenggara.

Di tengah banyaknya kegiatan oleh semua divisi sepanjang tahapan pemilihan, patut disyukuri dimana penyuluhan produk-produk hukum di-semua kecamatan dalam Kota Manado telah terlaksana dengan baik. Semua pihak yang terkait telah melaksanakan tugasnya secara profesional, sehingga segenap materi yang telah dijabarkan oleh para narasumber dapat diserap peserta. Adapaun nama narasumber pada kegiatan penyuluhan, adalah sebagaimana yang tertuang dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1. Realisasi Penyuluhan Hukum oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Manado  
(Sumber: Sub Bagian Hukum KPU Kota Manado)

No	Waktu Pelaksanaan	Tempat Pelaksanaan	Narasumber
1.	Selasa, 25 Agustus 2020	Kecamatan Wanea, Kantor Kecamatan Wanea	1. Abdul Gafur Subaer 2. Moch Syahrul HS 3. Sunday Rompas
2.	Rabu, 26 Agustus 2020	Kecamatan Wenang, Aula Gmim Paulus TWM	1. Meidy Tinangon 2. Moch Syahrul HS 3. Sunday Rompas
3.	Senin, 31 Agustus 2020	Kecamatan Tuminting, SMA Negeri 3 Manado	1. Abdul Gafur Subaer 2. Moch Syahrul HS 3. Sunday Rompas
4.	Selasa, 1 September 2020	Kecamatan Tikala, Kantor Kecamatan Tikala	1. Trielke Tulung 2. Abdul Gafur Subaer 3. Sunday Rompas
5.	Rabu, 2 September 2020	Kecamatan Singkil, SD Negeri 3 Manado	1. Abdul Gafur Subaer 2. Moch Syahrul HS 3. Sunday Rompas
6.	Kamis, 3 September 2020	Kecamatan Paal Dua, Kantor Kecamatan Paal dua	1. Meidy Tinangon 2. Moch Syahrul HS 3. Sunday Rompas
7.	Jumat, 2 Oktober 2020	Kecamatan Sario Aula GMIM Petra Sario	1. Markus Wantania 2. Jusuf Wowor

			<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Sunday Rompas</li> <li>4. Moch Syahrul HS</li> </ol>
8.	Sabtu, 3 Oktober 2020	Kecamatan Bunaken, Kantor Kecamatan Bunaken	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Markus Wantania</li> <li>2. Sunday Rompas</li> <li>3. Abdul Gafur Subaer</li> <li>4. Moch Syahrul HS</li> </ol>
9.	Sabtu, 10 Oktober 2020	Kecamatan Malalayang, Kantor Kecamatan Malalayang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abdurrahman Konoras</li> <li>2. Jusuf Wowor</li> <li>3. Sunday Rompas</li> <li>4. Abdul Gafur Subaer</li> </ol>
10.	Senin, 12 Oktober 2020	Kecamatan Mapanget, Kantor Kecamatan Mapanget	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Felly F Warouw</li> <li>2. Sunday Rompas</li> <li>3. Abdul Gafur Subaer</li> <li>4. Moch Syahrul HS</li> </ol>
11.	Senin, 19 Oktober 2020	Kecamatan Bunaken Kepulauan, Aula GMIM Paulus TWM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Christian S Pangkey</li> <li>2. Jusuf Wowor</li> <li>3. Sunday Rompas</li> <li>4. Moch Syahrul HS</li> </ol>

### Tantangan dan Harapan Penyuluhan Produk Hukum

Untuk melahirkan kesepahaman dalam membaca dan menginterpretasi aturan, juga demi meningkatkan partisipasi pemilih bahkan untuk suksesnya semua tahapan pemilihan, KPU Manado telah melaksanakan sosialisasi, pendidikan pemilih, bimbingan teknis, *FGD (Focus Group Discussion)* dan kegiatan sejenis lainnya. Namun, penyuluhan produk-produk hukum menjadi urgen, karena kegiatan tersebut menitikberatkan pada potensi pelanggaran dari sisi administrasi, etik maupun pidana, serta potensi sengketa baik sengketa pemilihan (proses) maupun sengketa hasil (perselisihan hasil pemilihan). Kegiatan ini diharapkan akan menggiring kepada penyamaan persepsi, pencegahan dan kewenangan masing-masing pihak, baik KPU dan jajarannya, pengawas pemilu, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sangat disayangkan, masa pandemi membuat jumlah peserta dibatasi. Berbagai kalangan merespon dan mendorong pelaksanaan yang lebih luas. Basisnya sudah tepat di kecamatan, namun pesertanya di-tambah dengan alternatif kegiatan diperbanyak. Sesuatu yang membutuhkan perencanaan, yang harus dituangkan dalam rencana kerja dan dibarengi dengan anggaran yang memadai.

Problema yang dijumpai juga terkait nara sumber yang berhalangan, yang harus diantisipasi oleh penyelenggara. Dibutuhkan kiat agar di setiap kecamatan, apa yang direncanakan dapat diwujudkan sesuai waktu yang ada. Hal ini tentu saja perlu dibenahi ke depan, dengan perencanaan yang matang serta konfirmasi kepada nara sumber jauh hari sebelum tanggal pelaksanaan kegiatan. Selain itu, pihak internal KPU harus mempersiapkan diri menjadi narasumber pengganti. Namun demikian patut disyukuri, kegiatan penyuluhan di sebelas kecamatan telah berhasil dilaksanakan, meskipun ada nara sumber yang berhalangan dan harus digantikan oleh komisioner.

## Rekomendasi

1. Penyuluhan produk hukum menjadi kebutuhan penyelenggara, pemangku kepentingan dan warga pemilih. Sepatutnya direncanakan dan diprogramkan di awal tahapan dan dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran.
2. Materi penyuluhan produk hukum juga bagian dari sosialisasi, namun titik beratnya adalah antisipasi terhadap potensi pelanggaran dan sengketa. Materi-materi terkait dengan regulasi dan perubahannya, kerangka penegakan hukum pemilihan, etika penyelenggara, potensi pelanggaran dan substansi produk hukum pemungutan dan penghitungan suara, merupakan materi pokok penyuluhan produk hukum.
3. Jika tidak dilaksanakan di masa pandemi *Covid-19*, maka jumlah peserta dapat ditambah hingga 100 orang. Dengan tempat dan fasilitas yang lebih representatif, maka tujuan semakin mudah dapat dicapai. Perlu diperhatikan juga terkait jumlah peserta yang berlebihan yang dapat berdampak kegiatan menjadi kontraproduktif.

## Daftar Pustaka

- **Jurnal**

Bayubroto, R.J. 2009. ***Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Pasir, Kerikil Dan Batu Di Lingkungan Sungai Dan Pesisir Oleh Satuan Polisi Pamong Praja Sebagai Upaya Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup***. Tesis. Universitas Atma Jaya Yogyakarta. <http://e-journal.uajy.ac.id/7862/> diakses, 12 Maret 2021.

- **Peraturan**

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

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

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang ***Perubahan Kedua Atas Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang***.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang ***Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang***.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang ***Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota***

***Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)***

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang ***Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)***

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang ***Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)***

# 7 | Menyusun dan Membumikan Produk Hukum Pilkada: *Menggagas Prosedur, Menebar Informasi*

*Fikri Tjiko<sup>1</sup>  
Paul Elizer Tuama<sup>2</sup>*

## Pengantar

Dalam dokumen Rencana Strategis KPU 2020-2024 disebutkan bahwa dalam perspektif ketatanegaraan, pemilihan umum merupakan titik awal strategis bagi peningkatan kualitas demokrasi. Hal ini bermakna bahwa pemilu merupakan instrumen terpenting dalam mengukur tingkat demokratisasi suatu negara. Proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan pemilu, dimaksudkan untuk menentukan asas legalitas, asas legitimasi dan asas kredibilitas bagi suatu pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat akan melahirkan penyelenggara pemerintahan yang demokratis.

Untuk mencapai hal tersebut di atas, penyelenggara pemilihan harus memiliki komitmen yang tinggi dalam menyusun kerangka regulasi yang kuat, khususnya bagaimana penyelenggara dapat menciptakan produk-produk hukum yang matang. Pembentukan produk hukum yang dimaksud adalah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan penyebarluasan.

Sebagai penyelenggara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020, KPU Kabupaten Minahasa Utara (KPU Minut) mempunyai

---

<sup>1</sup> Kepala Sub Bagian Hukum pada Sekretariat KPU Kabupaten Minahasa Utara;

<sup>2</sup> Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum pada Sekretariat KPU Kabupaten Minahasa Utara;

kewenangan untuk menetapkan suatu produk hukum. Produk hukum tersebut adalah keputusan yang dilahirkan dalam proses perjalanan menghadapi tahapan pemilihan yang dilalui sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.

Kewenangan sebagaimana dimaksud diatas adalah untuk mendukung tahapan-tahapan pemilihan. Berbagai hal telah dilakukan, khususnya dalam lingkup KPU Minut, sebagai upaya mengimplementasikan kewenangan penyusunan produk hukum keputusan. Upaya-upaya tersebut tentu saja menghasilkan pengalaman yang sangat berharga, dan sebagaimana kata pepatah: “pengalaman adalah guru yang terbaik”, maka sepatutnyalah kita belajar dari pengalaman tersebut untuk melakukan langkah perbaikan ke depan.

Dilatarbelakangi hal tersebut diatas, penulis tertarik menulis mengenai pengalaman KPU Minut dalam penyusunan dan penyebarluasan produk hukum keputusan. Penulis memilih berbagi pengalaman dengan harapan dapat menjadi evaluasi bersama, agar supaya penyusunan produk hukum dan penyebarluasannya dapat jauh lebih efektif lagi kedepannya.

### **Tugas dan Kewenangan KPU Kabupaten**

KPU Kabupaten dalam menyusun suatu produk hukum telah diberikan tugas dan wewenang oleh Undang-Undang Pemilihan yaitu:<sup>3</sup>

1. Menetapkan jadwal Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati;
2. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten, PPK, PPS, KPPS dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan memperhatikan pedoman dari KPU RI / KPU Provinsi;
3. Menyusun dan menetapkan Pedoman Teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS;

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang. Selanjutnya disebut UU Pilkada

5. Menetapkan Daftar Pemilih;
6. Menetapkan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati;
7. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati;
8. Menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten Minahasa Utara untuk mengesahkan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati;
9. Mengenaikan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara Penyelenggara Badan *ad hoc*.

Dengan, diaturnya tugas dan wewenang tersebut dalam UU Pilkada di atas, maka KPU Minut diharuskan melaksanakan perintah undang-undang tersebut. Untuk melaksanakan kesembilan tugas dan kewenangan tersebut, KPU Minut harus mengeluarkan suatu produk hukum berbentuk keputusan. Secara sederhana hal tersebut nampak dari kata kerja dan frasa yang digunakan yaitu: *menetapkan jadwal, menyusun dan menetapkan tata kerja, pedoman teknis, menetapkan daftar pemilih, menerbitkan surat keputusan, dan mengenakan sanksi*.

Dalam penyusunan keputusan, KPU Minut juga mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>4</sup> Kewenangan institusi KPU membentuk produk hukum diatur dalam Pasal 75 ayat (1) yang menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya disebutkan bahwa untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada Keputusan KPU dan Peraturan KPU. Dengan demikian menurut UU Pemilu, penetapan Keputusan KPU Kabupaten/Kota adalah tindakan dalam rangka pelaksanaan kewenangan yang diberikan undang-undang.

Selanjutnya, dalam Pasal 88 ayat (1) huruf e UU Pemilu, mengatur bahwa Sekretariat KPU Kabupaten bertugas membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Kabupaten. Untuk teknis pelaksanaan kewenangan penyusunan keputusan, KPU RI menerbitkan Keputusan Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum,<sup>5</sup> dengan maksud dan tujuan yaitu untuk menjadi dasar dan pedoman, dengan

---

<sup>4</sup> Selanjutnya disebut UU Pemilu;

<sup>5</sup> Selanjutnya disebut Keputusan 1442/2019

memberikan tata cara dan kepastian prosedur penyusunan sampai dengan penetapan keputusan di lingkungan KPU.

### **Menggagas Prosedur**

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan keputusan telah diatur secara rinci dalam Keputusan 1442/2019, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan. Sesuai petunjuk dan arahan dari KPU Sulut, maka KPU Minut menyikapi permasalahan penyusunan keputusan dengan mengadopsi dan melakukan penyesuaian terhadap Prosedur Standar Operasional (PSO)/Standar Operasional Prosedur (SOP) milik KPU Sulut untuk diterapkan di KPU Minut. PSO/SOP tersebut diharapkan mampu menyelesaikan segala persoalan yang sebelumnya terjadi, ya-itu tidak adanya alur yang jelas dalam penyusunan suatu keputusan, hingga di sebarluaskannya keputusan tersebut.

Beberapa definisi tentang SOP sebagaimana dirangkum oleh Jurnal Entrepreneur adalah sebagai berikut:

a. Sailendra (2015:11)

Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan *panduan yang digunakan untuk memastikan kegiatan operasional organisasi atau perusahaan berjalan dengan lancar.*

b. Moekijat (2008)

Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah *urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya.*

c. Tjipto Atmoko (2011)

Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan *suatu pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah maupun non-pemerintah, usaha maupun non-usaha, berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif, dan prosedural sesuai tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.*

d. Insani (2010:1)

SOP adalah *dokumen yang berisi serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi perkantoran yang berisi cara melakukan pekerjaan, waktu pelaksanaan, tempat penyelenggaraan, dan aktor yang berperan dalam kegiatan.*

Sementara itu, Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar

Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan, memberikan definisi SOP sebagai *serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. Sedangkan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP AP) adalah standar operasional prosedur dari berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Berikut deskripsi prosedur penyusunan keputusan yang telah disusun oleh KPU Minut, yang terdiri atas dua bagian, yaitu:

a. *SOP Penyusunan Surat Keputusan Kategori A (Penetapan Personil/Tim Pelaksana Kegiatan/Pokja, Panitia, Tim Teknis)*

1. Kasubag pada Unit Kerja Pengusul<sup>6</sup> berkoordinasi dengan divisi terkait untuk Menyusun: a) Kerangka Acuan Kerja (KAK) yang menjelaskan proses pencapaian suatu keluaran (output) yang jelas dan terukur; dan b) *draft* usulan komposisi personalia Tim Pelaksana Kegiatan/kelompok kerja/panitia dengan menggunakan *template* SK. Setelah *draft* awal selesai, kemudian diajukan kepada Kasubag Perencanaan, Data dengan nota dinas;
2. Kasubag Perencanaan dan Data setelah menerima dokumen dari Unit Kerja Pengusul melakukan kegiatan berupa: a) melakukan verifikasi kesesuaian antara proses dan output dalam TOR/KAK; b) melakukan verifikasi kelayakan dan kepatutan personil anggota TPK/Panitia/Tim Kerja, termasuk memperhatikan aspek keadilan. Apabila telah sesuai, meneruskan nota dinas dan lampirannya kepada Unit Kerja Penyusun, dalam hal ini Sub Bagian Hukum. Namun jika belum sesuai, maka nota dinas dan dokumen lampirannya dikembalikan kepada Unit Kerja Pengusul lengkap dengan hasil verifikasi.
3. Kasubag pada Unit Kerja Penyusun memberikan arahan kepada staf untuk mengumpulkan bahan, melakukan proses *legal drafting* dan/atau kajian. Setelah proses *legal drafting* selesai, Kasubag Hukum menyampaikan kembali rancangan Keputusan KPU Kabupaten hasil *legal drafting* kepada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas yang memuat permohonan untuk pencermatan kembali substansi pengaturan dalam rancangan keputusan hasil *legal drafting*;

---

<sup>6</sup> Unit Kerja Pengusul adalah Sub Bagian yang mengusulkan penerbitan keputusan

4. Kasubag pada Unit Kerja Pengusul melakukan pencermatan kembali dan mengirimkan hasil pencermatan kepada Unit Kerja Penyusun;
  5. Kasubag Hukum memberikan paraf dan menyampaikan rancangan keputusan kepada Kasubag pada Unit Kerja Penyusun dan Sekretaris untuk dibubuhi paraf;
  6. Sekretaris membubuhi paraf dan menyerahkan kepada Anggota KPU Kabupaten (divisi terkait) untuk dibahas dalam Rapat Pleno.
  7. Komisioner melaksanakan Rapat Pleno membahas rancangan keputusan dengan alternatif kesimpulan:
    - a) Menetapkan rancangan keputusan menjadi keputusan;
    - b) Usulan perubahan/perbaikan substansi;
    - c) Pengagendaaan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait; dan/atau
    - d) Kebijakan lain.
  8. Unit Kerja Penyusun melakukan perbaikan sesuai hasil pembahasan/melakukan koordinasi dengan lembaga lain dan menyampaikan kepada Rapat Pleno.
  9. Proses paraf koordinasi, meliputi:
    - 9.1. Paraf sekretariat pada Rancangan Akhir Keputusan:
      - a. Kasubag pada Unit Kerja Penyusun,
      - b. Kasubag Unit Kerja Pengusul,
      - c. Kasubag pada Unit Kerja Terkait, dan
      - d. Sekretaris KPU Kabupaten.
    - 9.2. Paraf anggota KPU Kabupaten
  10. Unit Kerja Kearsipan memberikan nomor pada Keputusan KPU Kabupaten dan menyampaikan kepada Unit Kerja Penyusun.
  11. Unit Kerja Penyusun membuat Salinan SK dan ditandatangani Kasubag Hukum.
  12. Staf pada Sub Bagian Hukum mendistribusikan Salinan SK dan menyampaikan Salinan SK kepada unit kerja kearsipan.
  13. Naskah keputusan asli didigitalisasi dan disimpan oleh unit kerja penyusun.
- b) *Prosedur Penyusunan Surat Keputusan Kategori B (Pedoman Teknis, Petunjuk Pelaksanaan, SOP)*
1. Kasubag pada Unit Kerja Pengusul berkoordinasi dengan divisi terkait untuk menyusun: a) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut melalui Pedoman Teknis,

- SOP dan naskah dinas pengaturan lainnya; b) *draft* awal rancangan keputusan menggunakan *template* SK dan sistematika naskah dinas dalam Peraturan KPU tentang Naskah Dinas; Setelah *draft* selesai, kemudian diajukan kepada unit kerja penyusun (Kasubag Hukum);
2. Kasubag pada Unit Kerja Penyusun mendisposisi usulan penyusunan keputusan kepada Pokja/Tim/Staf Pelaksana, dan memberikan arahan kepada staf untuk mengumpulkan bahan, melakukan pro-ses *legal drafting* dan/atau kajian. Dalam hal dibutuhkan masukan *stakeholder*, dapat dilaksanakan *workshop/deseminasi draft* pedoman teknis. Setelah proses *legal drafting selesai*, Kasubag Hukum menyampaikan kembali rancangan Keputusan KPU Kabupaten hasil *legal drafting* kepada Unit Kerja Pengusul melalui nota dinas yang memuat permohonan untuk dilakukan pencermatan kembali substansi pengaturan dalam rancangan keputusan hasil *legal drafting*;
  3. Kasubag pada Unit Kerja Pengusul melakukan pencermatan kembali dan mengirimkan hasil pencermatan kepada Unit Kerja Penyusun;
  4. Kasubag Hukum memberikan paraf dan menyampaikan rancangan keputusan kepada Kasubag pada unit kerja Penyusun dan Sekretaris untuk dibubuhi paraf;
  5. Sekretaris membubuhkan paraf dan menyerahkan kepada Anggota KPU Kabupaten (divisi terkait) untuk dibahas dalam Rapat Pleno
  6. Komisioner melaksanakan Rapat Pleno membahas rancangan keputusan dengan kesimpulan:
    - e) Menetapkan rancangan keputusan menjadi keputusan;
    - f) Usulan perubahan/perbaikan substansi;
    - g) Pengagendaaan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait; dan/atau
    - h) Kebijakan lain.
  7. Unit Kerja Penyusun melakukan perbaikan sesuai hasil pembahasan/ melakukan koordinasi dengan lembaga lain dan menyampaikan kepada Rapat Pleno;
  8. Proses Paraf Koordinasi meliputi paraf sekretariat pada Rancangan Akhir Keputusan dan paraf anggota KPU Kabupaten;
  9. Unit Kerja Kearsipan memberikan nomor pada Keputusan KPU Kabupaten dan menyampaikan kepada Unit Kerja Penyusun.
  10. Unit Kerja Penyusun membuat Salinan SK dan ditandatangani Kasubag Hukum;

11. Staf pada Sub Bagian Hukum mendistribusi Salinan SK dan menyampaikan Salinan SK kepada Unit Kerja Kearsipan;
12. Naskah keputusan asli didigitalisasi dan disimpan oleh unit kerja penyusun.

PSO/SOP yang telah dibuat sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam prakteknya tidak selalu digunakan sebagai acuan dalam penyusunan suatu keputusan. Padahal, PSO tersebut dibuat karena adanya kebutuhan terhadap mekanisme untuk memperlancar pelaksanaan penyusunan surat keputusan. Prosedur dan tanggung jawab yang jelas sangat dibutuhkan untuk kelancaran pekerjaan. Kejelasan prosedur tersebut sebenarnya akan membuat KPU Minut menjadi lembaga yang tertib secara administrasi dalam hal penyusunan keputusan.

SOP yang telah ditetapkan namun tidak dilaksanakan secara konsisten, sangatlah disayangkan, mengingat arti penting dari sebuah SOP dalam pelaksanaan tugas di sebuah institusi/organisasi. Menurut Rifka R.N (2017:13), SOP merupakan acuan atau dapat dikatakan pedoman baku dalam melaksanakan suatu aktivitas tertentu. Suatu unit kerja tertentu dapat dikatakan berhasil dan bekerja secara benar apabila semua aktivitas pekerjaannya mengacu pada SOP di bidangnya. Tujuan utama dari SOP adalah untuk mempermudah setiap proses kerja dan meminimalisir adanya kesalahan di dalam proses pengerjaannya. Sementara manfaat dari SOP adalah dapat mempengaruhi bertahan atau tidaknya sebuah perusahaan (lembaga/organisasi). SOP dibuat untuk menjalankan setiap pekerjaan agar dapat bekerja dengan efektif dan efisien.

Dalam upaya mengimplementasikan SOP, ada beberapa hambatan yang biasa terjadi. Menurut Jurnal Enterpreneur (2018), hambatan-hambatan tersebut meliputi:

a. Organisasi

Hambatan ini biasanya muncul akibat problem-problem yang ada kaitannya dengan manajemen organisasi, misalnya gaya kepemimpinan, struktur organisasi yang terlalu gemuk, alur koordinasi yang terlalu panjang dan rumit, tradisi organisasi yang kurang kondusif, dan lain sebagainya. Seringkali terjadi friksi atas upaya sinkronisasi antara SOP yang berlaku pada unit kerja yang satu dan unit kerja yang lain. Tentunya friksi atau bahkan konflik ini memakan waktu yang tidak sedikit. Namun, hambatan sekecil apa pun tetap perlu diperhitungkan dalam penyusunan SOP.

b. Operasional

Hambatan operasional muncul dari masalah semua operasional organisasi, problem operasional yang dimaksud bisa datang dari karakter konsumen, keterikatan organisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, budaya organisasi, dan kedewasaan organisasi tersebut.

c. Manajerial

Hambatan manajerial disebabkan oleh adanya perbedaan pandangan dari beberapa anggota manajemen dalam penyusunan serta penerapan SOP dalam unit kerja dari masing-masing departemen. Perusahaan atau organisasi kecil, umumnya tidak mengalami hambatan manajerial yang terlalu signifikan. Sebaliknya, organisasi besar, tentu memiliki peluang hambatan yang lebih besar.

d. Personal

Hambatan personal datangnya dari individu organisasi, karyawan, atau *user* yang tidak mau mendukung adanya SOP di dalam organisasi bahkan terang-terangan menyatakan penolakan.

Beberapa hal yang menyebabkan prosedur penyusunan keputusan KPU Minut yang telah disusun, belum sepenuhnya dipatuhi adalah: *pertama*, tahapan yang padat, yang membutuhkan fokus perhatian seluruh komponen baik pimpinan maupun staf. *Kedua*, belum adanya perencanaan yang matang terkait jadwal penyusunan keputusan, sehingga mengakibatkan tidak adanya antisipasi sesuai waktu yang dibutuhkan untuk menyiapkan rancangan keputusan. *Ketiga*, PSO belum tersosialisasi dengan baik di internal sekretariat KPU Minut.

Selain hal tersebut di atas, penyusunan keputusan yang terlambat seringkali dipengaruhi oleh kelambatan penerbitan kerangka hukum, misalnya Peraturan KPU. Hasil Riset Perkumpulan dan Demokrasi (Perludem) menyimpulkan bahwa, permasalahan dalam kerangka hukum menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakjelasan bagi penyelenggara maupun peserta Pemilukada. Menurut penulis, butuh suatu kerangka hukum yang kuat dalam merencanakan suatu produk hukum agar dalam pelaksanaannya nanti, produk hukum tersebut tidak terlalu mudah berubah-ubah.

### **Gambaran Hasil Penyusunan Keputusan**

Berikut ini diuraikan beberapa produk hukum Keputusan KPU Minut dalam tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minut Tahun 2020:

- Keputusan Nomor 216/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 tentang Penetapan Tim Penyusun Pedoman Teknis Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 202, tanggal 15 Oktober 2020.
- Keputusan Nomor 218/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020, tanggal 25 Oktober 2019.
- Keputusan Nomor 219/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 25 Oktober 2019.
- Keputusan Nomor 220/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 tentang Penetapan Persyaratan Jumlah Minimum Dukungan dan Persebaran Bakal Pasangan Calon Perseorangan Untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara, tanggal 26 Oktober 2019.
- Keputusan Nomor 221/Pp.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Sosialisasi, Pendidikan Pemilih Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Minut Tahun 2020 tanggal 31 Oktober 2019.
- Keputusan Nomor 222/HK.03.1-Kpt/7106/Kab/XI/2019 tentang SOP Pengendalian Program dan Anggaran/Pengelolaan Keuangan Pilbup 2020 tanggal 11 November 2019.
- Keputusan Nomor 235/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/XII/2019 tentang Penyusunan Produk Hukum (Keputusan) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 5 Desember 2019.
- Keputusan Nomor 9/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/I/2020 tentang Pedoman Teknis Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Kabupaten, serta Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS dan KPPS dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara serta Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 Pada tanggal 14 Januari 2020.
- Keputusan Nomor 24/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/II/2020 sampai dengan Keputusan Nomor 33/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/II/2020 tentang Penetapan dan Pengangkatan Panitia Pemilihan Kecamatan di Kabupaten Minahasa Utara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 tanggal 29 Februari 2020.
- Keputusan Nomor 43/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/III/2020 hingga Keputusan Nomor 52/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/III/2020, tentang

- Penetapan Sekretariat Panitia Pemilihan Kecamatan tanggal 16 Maret 2020.
- Keputusan Nomor 60/PL.02-Kpt/7106/Kab/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 tanggal 22 Maret 2020.
  - Keputusan Nomor 97/PL.02-Kpt/7106/Kab/VI/2020 tentang Penetapan Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Lanjutan Tahun 2020 tanggal 15 Juni 2020.
  - Keputusan Nomor 98/PP.01.2-Kpt/7106/Kab/VI/2020 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Minahasa Utara Nomor 218/PP.01.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 Tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 15 Juni 2020.
  - Keputusan Nomor 177/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/VI/2020 sampai dengan Keputusan Nomor 186/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/VI/2020 tentang Penetapan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih tanggal 15 Juli 2020. Tantangan dalam penyusunan keputusan ini adalah nama-nama Petugas Pemutakhiran Data Pemilih yang terus berubah-berubah dikarenakan adanya kebijakan para petugas diwajibkan untuk melakukan *Rapid Test*. Banyak petugas yang enggan melakukan *Rapid Test*, banyak juga yang reaktif saat dilakukan pemeriksaan. Hal ini menyebabkan perubahan nama yang sangat tidak teratur, cukup membuat kelabakan Sub Bagian Hukum, namun dengan kerja cepat dan cermat situasi tetap dapat terkendali dan teratasi.
  - Keputusan Nomor 194/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/VII/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Minahasa Utara Nomor 219/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 28 Juli 2020. Perubahan dilakukan menyusul penyesuaian terhadap Perubahan Peraturan KPU yang baru diterbitkan.
  - Keputusan Nomor 195/PL.03.2-Kpt/7106/Kab/VII/2020 tentang Penetapan Persyaratan Pencalonan untuk Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 28 Juli 2020.
  - Keputusan Nomor 207/PL.02.2-Kpt/7106/Kab/VIII/2020 tentang Penetapan Rumah Sakit Pemerintah untuk Melaksanakan

- Pemeriksaan Kesehatan Bakal Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 15 Agustus 2020.
- Keputusan Nomor 228/HK.03.1-Kpt/7106/Kab/VIII/2020 tentang Pembentukan Tim Penerima Laporan dan/atau Pengaduan Pelanggaran Kode Etik, Kode Perilaku, Sumpah/Janji, dan Pakta Integritas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Minahasa Utara tanggal 26 Agustus 2020.
  - Keputusan Nomor: 229/PP.06.2-Kpt/7106/Kab/VIII/2020 tentang Pedoman Teknis Dana Kampanye Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 26 Agustus 2020.
  - Keputusan Nomor 230/PP.06.2-Kpt/7106/Kab/VIII/2020 tentang Pedoman Teknis Program Relawan Demokrasi Dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 26 Agustus 2020.
  - Keputusan Nomor 252/PP.06.2-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Penetapan Relawan Demokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 tanggal 9 September 2020.
  - Keputusan Nomor 259/PL.02.3-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 23 September 2020.
  - Pada tanggal 25 September 2020, KPU Kabupaten Minahasa Utara menetapkan beberapa Keputusan terkait dengan tahapan Kampanye, yaitu:
    - a) Keputusan Nomor 262/PL.02.4-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Penetapan Lokasi Pemasangan Alat Peraga Kampanye Untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara, Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020.
    - b) Keputusan Nomor 263/PL.02.4-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Penetapan Jumlah Penambahan Bahan Kampanye dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020.
    - c) Keputusan Nomor 264/PL.02.4-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Penetapan Jumlah Penambahan Alat Peraga Kampanye dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020.
    - d) Keputusan Nomor 265/PL.02.5-Kpt/7106/Kab/IX/2020 tentang Pembatasan Pengeluaran Dana Kampanye Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020.
  - Keputusan Nomor 286/PL.02.1-Kpt/7106/Kab/X/2020 tentang Penetapan Daftar Pemilih Tetap dan Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap

untuk Wilayah Kabupaten Minahasa Utara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 14 Oktober 2020.

- Keputusan Nomor 307/PP.09.2-Kpt/7106/Kab/XI/2020 tentang Jumlah Surat Suara Yang Dicitak dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 3 November 2020.
- Keputusan Nomor 311/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/XI/2020 sampai dengan Keputusan Nomor 571/PP.04.2-Kpt/7106/Kab/XI/2020 tanggal 9 November 2020. Keputusan tersebut terkait dengan Penetapan KPPS dan petugas keamanan TPS.
- Keputusan Nomor 728/HK.06.4-Kpt/7106/Kab/XII/2020 tentang Pemberian Sanksi Peringatan Tertulis Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara serta Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 Atas Nama Fredy Legi tanggal 7 Desember 2020.
- Keputusan Nomor 732/PL.02.6-Kpt/7106/XII/2020 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 tanggal 15 Desember 2020.
- Keputusan Nomor 15/PL.02.7-Kpt/7106/Kab/I/2021 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Terpilih pada Pemilihan Tahun 2020 tanggal 21 Januari 2021.

### **Menebar Informasi Produk Hukum**

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal balik antara unsur “validitas” dan “keefektifan” dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Karena-nya, jika suatu masa karena perubahan masyarakat, suatu kaidah hukum yang semulanya valid dan efektif berlaku, kemudian menjadi tidak efektif lagi, maka kaidah hukum tersebut juga kemudian menjadi tidak lagi valid (Lathif, 2017:88).

Adapun agar suatu kaidah hukum tersebut dapat efektif haruslah memenuhi dua syarat utama yaitu: *pertama*, kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan. *Kedua*, kaidah hukum tersebut harus bisa diterima oleh masyarakat (Anggraini, 2011: iv). Syarat pertama telah dipenuhi dengan terbentuknya Peraturan KPU dan Keputusan KPU, KPU Provinsi serta KPU

Kabupaten/Kota. Syarat yang kedua, terkait dengan penerimaan sebuah produk hukum oleh masyarakat, membutuhkan usaha-usaha membumikan atau memasyarakatkan setiap produk hukum. Hal ini penting untuk membangun persepsi positif masyarakat serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dalam rangka memantapkan efektivitas produk hukum, dalam hal ini, agar supaya produk hukum dapat diserap dan diterima masyarakat maka KPU Minut mengagendakan penyebarluasan produk hukum. Agenda kegiatan ini menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mensukseskan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020. KPU Minut melakukan penyebarluasan produk hukum dan penyampaian informasi atau publikasi keputusan kepada masyarakat dengan cara melaksanakan kegiatan penyuluhan produk-produk hukum.

Penyuluhan produk-produk hukum tersebut dilaksanakan di kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Minut, yaitu: Kecamatan Airmadidi, Kalawat, Kema, Kauditan, Dimembe, Talawaan, Likupang Selatan, dan Likupang Timur. Dengan demikian terdapat di 8 kecamatan yang dilaksanakan penyuluhan produk hukum dari 10 kecamatan yang ada di Kabupaten Minut, minus Kecamatan Wori dan Likupang Barat. Kegiatan tersebut diselenggarakan pada bulan November sampai bulan Desember 2020.

Produk-produk hukum yang menjadi materi penyuluhan yaitu UU Pilkada, Peraturan KPU dan regulasi lainnya yang terkait dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara serta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020, baik produk yang dikeluarkan KPU RI dan KPU Sulut, maupun produk hukum yang dikeluarkan KPU Minut.

Adapun sasaran peserta yang diberikan penyuluhan hukum adalah hukum tua, sekretaris desa, kepala urusan pemerintahan, dan kepala lingkungan/kepala wilayah, di tiap kecamatan se-Kabupaten Minut. Dengan dilaksanakannya penyuluhan produk-produk hukum, diharapkan, para peserta dapat memahami regulasi yang berlaku terkait penyelenggaraan Pilkada Serentak Lanjutan Tahun 2020 dan kemudian menjadi agen informasi untuk menyampaikan kepada masyarakat di desanya masing-masing.

## **Penutup**

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan dan penyebarluasan produk hukum merupakan instrumen yang

mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan ataupun cita hukum itu sendiri. Walaupun prosedur penyusunan keputusan telah diatur sedemikian rupa, namun dalam praktiknya, masih timbul berbagai kendala-kendala, permasalahan, rintangan, maupun tantangan tersendiri yaitu diantaranya :

1. Peraturan perundang-undangan terkait pemilihan yang terlalu sering berubah-ubah, diantaranya Peraturan KPU terkait tahapan tertentu yang terbit menjelang jadwal tahapan yang dimaksud akan berlangsung, mengakibatkan KPU Kabupaten kesulitan dengan waktu yang cenderung singkat untuk mendalami Peraturan KPU yang dimaksud. Selain itu, juga terkendala dalam membuat aturan turunan berupa pedoman teknis, mengingat waktu yang cenderung singkat;
2. Standar Operasional Prosedur Penyusunan Keputusan yang telah ditetapkan kurang berfungsi dengan baik, hal mana disebabkan oleh: *pertama*, tahapan yang padat, yang membutuhkan fokus perhatian seluruh komponen baik pimpinan maupun staf. *Kedua*, belum adanya perencanaan yang matang terkait jadwal penyusunan keputusan, sehingga mengakibatkan tidak adanya antisipasi sesuai waktu yang dibutuhkan untuk menyiapkan rancangan keputusan. *Ketiga*, PSO/SOP belum tersosialisasi dengan baik di internal sekretariat KPU Minut.
3. Penyebarluasan produk hukum KPU Minut baru memaksimalkan metode penyuluhan langsung kepada masyarakat. JDIH KPU Minut perlu ditingkatkan keaktifannya sebagai media penyebarluasan informasi publik terkait regulasi kepada pemangku kepen-tingan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu evaluasi bersama oleh seluruh pihak terkait. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang terlalu sering berubah-ubah, pastinya akan menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya, baik dari segi kerangka hukumnya, kesiapan lembaga penyelenggara, kesiapan peserta pemilihan, dan masyarakat itu sendiri.

Terkait persoalan Standar Operasional Prosedur Penyusunan Keputusan yang tidak diterapkan secara utuh, penulis berpandangan bahwa harus ada evaluasi yang serius oleh KPU Minut jika memang ingin berkomitmen menciptakan suatu produk hukum, dalam hal ini Keputusan KPU Minut yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. Pengawasan oleh KPU Provinsi juga harus dilakukan. Perlu dilakukan pemberian *reward*

& *punishment* (penghargaan dan sanksi) kepada KPU Kabupaten/Kota agar memotivasi menjadi yang terbaik.

## Daftar Pustaka

- **Buku**

Angraini, T. dkk, 2011, **Menata Kembali Pengaturan Pemilu**, Perjudem, Jakarta.

Rifka, R.N., 2017. **Step by Step Lancar Membuat SOP**. Penerbit Nauli Media.

- **Jurnal**

Lathif, N., 2017, **Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat Untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat**, Pakuan Law Review, 3(1), hal. 88

- **Materi Internet**

Jurnal Entrepreneur. 2017. **Mengenal Manfaat dan Cara Pembuatan SOP yang Baik**. <https://www.jurnal.id/id/blog/2017-mengenal-manfaat-cara-pembuatan-dan-contoh-sop/> Diakses 21 Maret 2021.

Jurnal Entrepreneur. 2018. **4 Hambatan dalam Pelaksanaan SOP dan Cara Menghindarinya**. <https://www.jurnal.id/id/blog/2018-ketahui-4-hambatan-dalam-pelaksanaan-sop-dan-cara-menghindarinya/>. Diakses 21 Maret 2021.

- **Peraturan**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang **Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota** Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 35 Tahun 2012 tentang **Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan**.

Keputusan Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang ***Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum.***

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 197/PR.01.3-KPT/01/KPU/IV/2020 tentang ***Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Tahun 2020-2024.***

# 8

## **Overview Produk Hukum Pemilihan 2020 di Sulawesi Utara** *Partisipasi Publik, Transparansi dan Kemanfaatan*

*Meidy Y. Tinangon<sup>1</sup>*

*Lidya N. Rantung<sup>2</sup>*

*Mineshia Lesawengen<sup>3</sup>*

### **Introduksi**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) selain merupakan peristiwa politik, juga merupakan peristiwa hukum. Dikatakan demikian, karena pelaksanaan pilkada harus memiliki dasar hukum yang memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada penyelenggara pemilihan, peserta pemilihan, hingga pemilih (*voters*) untuk melakukan tindakan yang sesuai dengan hukum yang berlaku, yang mengatur hak dan kewajibannya. Di samping itu, dalam penyelenggaraan pemilihan, baik dalam proses maupun hasil, harus diikat dengan produk-produk hukum, misalnya surat keputusan tentang penetapan calon terpilih. Kemudian terdapat aspek penegakan hukum yang memproses dan menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara pemilihan yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilihan, diberikan kewenangan untuk menghasilkan produk hukum berupa Peraturan Komisi Pemilihan Umum (Peraturan KPU) dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 75 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Ketentuan tersebut mengatur bahwa untuk menyelenggarakan

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara, Koord. Divisi Hukum dan Pengawasan;

<sup>2</sup> Kepala Sub Bagian Hukum Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara;

<sup>3</sup> Mahasiswa Pegiat Pemilu, Pusat Studi Kepemiluan FISIP Univ. Sam Ratulangi Manado.

pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Untuk KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada Keputusan KPU dan Peraturan KPU.

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 menegaskan bahwa penyusunan peraturan merupakan bagian dari Tahapan Persiapan Pemilihan, dimana termasuk dalam tahapan ini adalah Sub Tahapan Penyusunan Keputusan Penyelenggaraan Pemilihan.

KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di wilayah Sulawesi Utara (Sulut) sebagai penyelenggara Pemilihan Tahun 2020, tentu saja wajib melaksanakan ketentuan-ketentuan di atas. Karenanya, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya diberikan mandat untuk melaksanakan Sub Tahapan Penyusunan Keputusan, dimana untuk menetapkan keputusan harus berpedoman pada Keputusan KPU dan Peraturan KPU sebagai produk hukum atau norma hukum yang lebih tinggi. Hal ini merupakan pelaksanaan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*. Menurut Irfani (2020:311), asas *lex superior derogat legi inferiori* bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah.

Tulisan ini hendak menguraikan bagaimana pelaksanaan kewenangan penyusunan dan penetapan produk hukum Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di Sulut dalam penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2020. Pelaksanaan kewenangan ini akan ditinjau dari 3 perspektif, yaitu: prosedur penyusunan, transparansi informasi dan kemanfaatan produk hukum. Adapun deskripsi dalam tulisan ini merupakan hasil survey/monitoring di 15 KPU Kabupaten/Kota untuk memberikan gambaran lebih komprehensif dalam lingkup penyelenggaraan Pemilihan 2020 di Sulut.

## **Pengertian Produk Hukum**

Apa yang dimaksud dengan produk hukum? Frasa “produk hukum” terdiri dari dua kata yaitu “produk” dan “hukum”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “produk” berarti:

- 1) *barang atau jasa yang dibuat dan ditambah gunanya atau nilainya dalam proses produksi dan menjadi hasil akhir dari proses produksi itu;*
- 2) *benda atau yang bersifat kebendaan seperti barang, bahan, atau bangunan yang merupakan hasil konstruksi; dan*
- 3) *hasil; hasil kerja.*

Sedangkan “hukum” berarti:

- 1) *peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah;*
- 2) *undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat;*
- 3) *patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu.*
- 4) *keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan); vonis*

Dari pengertian dua kata tersebut, maka kita dapat mendefinisikan frasa “produk hukum” secara sederhana sebagai *hasil kerja berupa undang-undang, peraturan, dan hal-hal yang bersifat kaidah, ketentuan, keputusan ataupun vonis yang sifatnya mengikat untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat atau peristiwa tertentu.*

Frasa “produk hukum” digunakan misalnya oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi. Dalam ketentuan umum dari Peraturan MK tersebut disebutkan bahwa produk hukum adalah *setiap putusan, ketetapan, peraturan dan keputusan yang dihasilkan oleh Mahkamah dalam rangka pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajibannya.* Pengertian produk hukum menurut Peraturan MK tersebut, menjelaskan aspek produk hukum berupa: jenis produk hukum, lembaga yang berwenang menghasilkan produk hukum dan produk hukum merupakan pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban lembaga tersebut. Masing-masing lembaga memiliki kewenangan yang berbeda untuk menghasilkan jenis produk hukum tertentu.

### **Kategorisasi Produk Hukum**

Aritonang (2019:150-151) membagi produk hukum menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

1. Kelompok *regeling* adalah produk hukum tertulis yang isi materinya mempunyai daya ikat terhadap sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Kelompok ini termasuk dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan.

2. Kelompok *beschikking* adalah produk hukum berupa penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara. Kelompok produk hukum ini dapat ditemui di sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Menurut Maulana (2018:778), norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (general and abstract norms) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau “*outcome*” dari suatu rangkaian aktifitas pengaturan (*regeling*). Perbedaan antara peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*) dideskripsikan oleh Bawono (2012) dalam tabel 1

Tabel 1. Perbedaan antara *Keputusan* dengan *Peraturan*  
(Bawono, 2012)

<b>Keputusan (<i>beschikking</i>)</b>	<b>Peraturan (<i>regeling</i>)</b>
Selalu bersifat <i>individual and concrete</i> .	Selalu bersifat <i>general and abstract</i> .
Pengujiannya melalui gugatan di peradilan tata usaha negara.	Pengujiannya untuk peraturan di bawah undang-undang ( <i>judicial review</i> ) ke Mahkamah Agung, sedangkan untuk undang-undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.
Bersifat sekali-selesai ( <i>enmahlig</i> ).	Selalu berlaku terus-menerus ( <i>dauerhaftig</i> ).

Asshiddiqie (2006: 9-11) dalam Atmaja (2016:4) menyebutkan bahwa hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan. Negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu, yakni:

1. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”.
2. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya dimungkinkan untuk disebut “Keputusan” atau “Ketetapan”.
3. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan atau *vonnis*.

Selain tiga jenis produk hukum tersebut, Ashiddiqie (2020:267), juga menyebutkan bahwa dalam praktek, ada pula bentuk-bentuk produk hukum yang berisi pengaturan (*rules*) tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi, yang dinamakan aturan kebijakan atau “*policy rules*” (*beleidsregel*). Misalnya, Instruksi Presiden, Surat Edaran, Pedoman Kerja, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis), Kerangka Acuan, Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*), *Manual*, *SOP (Standard Operating Procedures)*, dan sebagainya, yang pada pokoknya berisi kebijakan yang mengatur tetapi tidak dituangkan dalam bentuk peraturan resmi.

Istilah *beleidsregel* digunakan pada tahun 1982, dalam risalah yang disusun oleh *Commisie Wetgevingsvraagstukken*, walaupun digunakan secara bersamaan dengan istilah-istilah “pseudo-wetgeving”, “bekang makingan van voorgenomen beleid”, “algemene beleidsregels”. Dalam tahun 1982 pula, kelompok kerja (*staartwerkgroep wet algemene regels van bestrecht* (Wet ARB) juga menggunakan istilah *beleidsregels* dalam rancangan mereka (J.H. van Kreveld, 1983: 3 -5 dalam Razak, 2012).

Mengenai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), Bagir Manan (1997) sebagaimana dikutip Atmaja (2016:6) menyatakan bahwa pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan, kewenangan yang dimiliki hanya dibatasi pada segi-segi pelaksanaan dan tidak ada kewenangan untuk mengatur (*wetgever*). Wewenang badan atau pejabat tata usaha negara membuat peraturan kebijakan, didasarkan pada asas kebebasan bertindak atau lazim disebut *freies ermessen*. Sebagai “peraturan” yang bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.

J. Van Der Hovven dalam Razak, (2012) memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah “pseudowetgeving” (perundang-undangan semu) karena pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan perundang-undangan. Sementara para warga hampir-hampir tidak dapat membedakan

peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dari peraturan perundang-undangan. Dari pandangan tersebut nampak lebih moderat bila peraturan kebijakan dipandang sebagai hukum tetapi bukan peraturan perundang-undangan.

## Penyusunan Produk Hukum Keputusan KPU

Sebagaimana telah disebutkan di bagian sebelumnya, bahwa KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diberikan kewenangan oleh UU Pemilu untuk menerbitkan produk hukum dalam bentuk keputusan atau konkritnya surat keputusan. Produk hukum tersebut diterbitkan untuk melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajibannya. Telah disebutkan juga bahwa kewenangan menyusun produk hukum dalam bentuk Peraturan KPU hanya diberikan kepada KPU di tingkat pusat (KPU RI). Peraturan KPU dikategorikan sebagai *regeling* sedangkan Keputusan KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dikategorikan sebagai *beschikking*.

Menurut Sidharta (2017), bagi para penstudi hukum, tentu harus dipahami pembedaan yang lebih esensial terkait pengertian keputusan. Pertama-tama harus dicermati bahwa produk dari ilmu hukum sebagai ilmu praktis adalah keputusan-keputusan (*decisions*). Keputusan itu bisa dimaknai dalam arti luas, karena dari sini kemudian dapat dibedakan menjadi peraturan dan keputusan dalam arti sempit. Nah, keputusan dalam arti sempit (*beschikking*) ini tidak lain adalah keputusan yang berdimensi administratif dan sekali-selesai (*einmalig*). Keputusan yang sekali-selesai itu umumnya adalah keputusan-keputusan yang menyangkut individu tertentu yang secara konkret disebutkan nama-namanya dalam keputusan-keputusan itu. Keputusan dalam arti sempit itu berbeda dengan peraturan yang sasaran (subjek) normanya bersifat umum (*general*) dan objek normanya bersifat abstrak serta berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Di sini lalu dikenal ada pembedaan lagi, yakni peraturan yang disebut peraturan perundang-undangan (*wetgeving regel*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

Naskah dinas keputusan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebut juga dengan *Keputusan Administrasi Pemerintahan* yang juga disebut *Keputusan Tata Usaha Negara* atau *Keputusan Administrasi Negara*, adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum, Surat Keputusan adalah *naskah dinas yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan*. Materi muatan keputusan dapat berisi pelaksanaan dari

Peraturan KPU RI serta mengikat KPU RI, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Sekretariat Jenderal KPU RI, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan pihak lain.

Selain kewenangan untuk menerbitkan surat keputusan yang sifatnya *beschikking*, sebenarnya undang-undang juga memberikan kewenangan kepada KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada untuk menerbitkan produk hukum yang bersifat peraturan kebijakan atau *beleidsregel*, diantaranya adalah pedoman teknis dan *standard operational procedure* (SOP). Hal tersebut misalnya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 11 huruf d UU Pemilihan yang mengatur bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, KPU Provinsi diberikan kewenangan *delegatif* untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut di atas disusun dalam bentuk naskah dinas pedoman teknis.

Meskipun sifat dan kedudukannya berbeda dengan peraturan (*regeling*) namun penyusunan keputusan sebagai produk hukum tidak bisa dipandang sebelah mata. Setiap keputusan bersifat mengikat secara hukum dan memiliki konsekuensi hukum. Karenanya, perlu ditata sebuah prosedur yang dijadikan acuan untuk menjamin bahwa dokumen keputusan telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi dan ketentuan yang berlaku. Untuk penyusunan naskah dinas keputusan, KPU telah menerbitkan pengaturan terkait mekanisme penyusunannya melalui Keputusan KPU Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum. Pedoman Teknis ini disusun dengan maksud, *pertama* untuk menjadi dasar dan pedoman dengan memberikan tata cara dan kepastian prosedur penyusunan sampai dengan penetapan keputusan di lingkungan Komisi Pemilihan Umum. *Kedua*, untuk menciptakan keseragaman dalam penyusunan keputusan yang pasti, baku dan standar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan diterbitkannya keputusan tersebut maka seharusnya semua mekanisme penyusunan produk hukum keputusan mengacu pada ketentuan tersebut. Terkait dengan pelaksanaan Pedoman Penyusunan Keputusan tersebut, berdasarkan hasil survey di beberapa daerah Kabupaten/Kota, didapati fakta bahwa masih ditemukan ketidakseragaman dalam prosedur atau mekanisme penyusunan keputusan. Di samping itu, belum semua Satker KPU Kabupaten/Kota mengikuti pedoman teknis sebagaimana diatur dalam Keputusan KPU Nomor: 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019.

Mekanisme dan prosedur yang diterapkan di KPU Kabupaten/Kota dalam penyusunan keputusan masih berbeda-beda, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- Keputusan dibuat berdasarkan permintaan divisi/sub bagian terkait (unit kerja pengusul). Sub Bagian Hukum (unit kerja penyusun) terlebih dahulu meminta informasi mengenai substansi isi dan poin-poin penting yang akan dimasukkan dalam surat keputusan. Berdasarkan informasi tersebut Sub Bagian Hukum menyusun draft surat keputusan serta membuat lembar koordinasi. Apabila berdasarkan hasil koordinasi sudah sesuai, dokumen keputusan diajukan untuk ditetapkan dalam Rapat Pleno.
- Penyusunan keputusan dibuat oleh Sub Bagian Hukum dan diberikan kepada sub bagian lainnya untuk dilengkapi lampirannya. Misalnya, Daftar Pemilih Tetap (DPT), rekapitulasi hasil perolehan suara, nama narasumber kegiatan dan lain-lain.
- Penyusunan keputusan diawali penyusunan rancangan keputusan oleh sub bagian pengusul Surat Keputusan (SK), kemudian dibahas bersama (melibatkan *stakeholder* apabila diperlukan), setelah itu diajukan ke forum Rapat Pleno untuk dibahas apakah memenuhi syarat atau tidak. Jika memenuhi syarat, rancangan SK disesuaikan kembali berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno, kemudian diberi paraf koordinasi oleh Kasubag Hukum. Setelah itu draf SK ditandatangani oleh Ketua KPU, kemudian dilakukan penomoran dan dibuatkan salinan SK. Salinan SK didistribusikan ke sub bagian terkait dan operator JDIH, dan aslinya disimpan/diarsipkan di Subbag Hukum.
- Beberapa KPU Kabupaten/Kota menurunkan mekanisme dan prosedur penyusunan keputusan dalam Keputusan KPU Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 ke dalam SOP yang diberlakukan khusus untuk keperluan internal KPU Kabupaten/Kota tersebut.
- Sebelum menerbitkan Surat Keputusan terlebih dahulu dilaksanakan rapat pleno untuk mendapatkan berita acara. Berdasarkan berita acara tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk surat keputusan, yang di publikasikan melalui laman JDIH.

Mekanisme penyusunan Keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Keputusan KPU Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 meliputi tahapan pengusulan dan tahapan penyusunan dan pembahasan. Tahapan pengusulan rancangan Keputusan KPU

Kabupaten/Kota dimulai dengan pengajuan rancangan keputusan oleh Unit Kerja Pengusul sesuai dengan tugas, pokok dan fungsinya, dalam hal ini dilakukan oleh Kepala Sub Bagian pada Unit Kerja Pengusul. Pengajuan tersebut melalui nota dinas yang disampaikan kepada Unit Kerja Penyusun. Nota dinas dimaksud dilampiri dengan rancangan Keputusan KPU Kabupaten/Kota, yang disertai dengan: 1) dokumen pendukung; dan/atau 2) daftar inventaris masalah apabila Keputusan KPU Kabupaten/Kota yang diajukan berupa pedoman teknis.

Perihal belum sesuainya praktek penyusunan produk hukum dengan mekanisme penyusunan produk hukum yang telah ditetapkan KPU RI, diakui juga oleh beberapa KPU Kabupaten/Kota. Pada prinsipnya mereka berupaya mengikuti mekanisme ataupun SOP yang ada, namun pada prakteknya penyusunan keputusan di Kabupaten/Kota tertentu belum mengikuti mekanisme dan prosedur. Hal mana diakibatkan oleh berbagai kendala. Misalnya, di salah satu kabupaten, Unit Kerja Pengusul hanya mengirimkan nota dinas ke Sub Bagian Hukum yang isinya meminta untuk dapat membuatkan SK tertentu, namun usulan tersebut tanpa disertai dokumen pendukung dan/atau dokumen Daftar Inventaris Masalah (DIM).

Kendala lainnya adalah dalam kondisi tahapan sedang berjalan dan padat, Unit Kerja Pengusul sangat sibuk dengan urusan teknis tahapan penyelenggaraan, sehingga sepertinya tidak fokus pada pengusulan SK. Ada juga yang berpendapat bahwa alur proses administrasi dalam SOP cukup panjang dan membutuhkan koordinasi dan rapat intens antara unit kerja pengusul dan unit kerja penyusun, sementara itu tahapan-tahapan pemilihan sedang berjalan secara beririsan, sehingga pada akhirnya seluruh aktivitas penyusunan SK kembali dibebankan kepada unit kerja penyusun.

Memerhatikan kendala-kendala tersebut, maka dapat dikatakan bahwa substansi persoalan terletak pada pemahaman terhadap mekanisme dan pemahaman terhadap arti penting dari pelaksanaan mekanisme tersebut. Terkait dengan pemahaman, perlu kiranya dipikirkan lagi, adanya pelaksanaan sosialisasi secara internal terkait dengan Pedoman Teknis ataupun SOP yang menjadi acuan dalam penyusunan produk hukum surat keputusan. Setiap komponen dalam tubuh institusi KPU perlu memahami arti penting dari pelaksanaan sebuah mekanisme dan prosedur administrasi dalam konteks pemerintahan yang baik (*good governance*).

Atmosudirjo (2001) dalam Handoko (2017:197) mengatakan bahwa prinsip-prinsip pemerintahan/administrasi/*bestuur* yang baik dari segi hukum dapat terbagi dalam dua golongan atau kategori: *pertama*, prinsip-prinsip yang menyangkut penggunaan prosedur, dan *kedua*, prinsip-prinsip

yang menyangkut kebenaran fakta. Secara khusus untuk prinsip prosedural disebutkan tiga aspek:

- (1) Prinsip prosedural menyatakan bahwa orang-orang yang ikut menentukan/mempengaruhi terjadinya Keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi (*vested interest*) dalam keputusan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung.
- (2) Prinsip prosedural juga menyatakan bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga/badan masyarakat/negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan secukupnya kepada yang bersangkutan untuk membela kepentingannya secara adil dan wajar.
- (3) Prinsip prosedural menyatakan pula bahwa konsiderans (pertimbangan, *motivering*) keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan diktum (penerapan) keputusan tersebut dan bahwa konsiderans telah mempergunakan fakta-fakta yang benar.

Sedangkan untuk prinsip kefaktaan dikenal salah satu prinsip penting yaitu *prinsip batal karena kecerobohan pejabat*, yang meliputi:

- a. Keputusan Administrasi Negara yang diambil secara ceroboh, kurang teliti, kurang memperhatikan dalil-dalil teknis yang relevan dengan kasus adalah batal karena hukum (*van rechtswege nielig*) dan dapat ditolak oleh yang bersangkutan atau dimintakan revisi.
- b. Jika warga yang bersangkutan tidak dapat segera mengetahui sehingga menderita kerugian materil maka kasusnya dapat diajukan ke pengadilan perdata atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menuntut ganti rugi dari pemerintah.
- c. Kecerobohan dianggap terjadi jika tidak diadakan pemeriksaan, penelitian dan/atau penilaian, sebagaimana mestinya terhadap kasus yang bersangkutan, sehingga terjadi suatu keputusan yang merugikan bagi warga masyarakat yang bersangkutan.

## Partisipasi Publik dalam Penyusunan Keputusan

Kebijakan penyusunan keputusan yang melibatkan publik, diarahkan khususnya bagi KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pemilihan bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota. Sebagaimana diketahui, terdapat kewenangan yang diberikan bagi mereka untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan. Menurut Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015, pedoman teknis adalah *naskah dinas pelaksanaan dari Peraturan KPU RI yang memuat acuan yang bersifat umum yang perlu dijabarkan ke dalam Petunjuk Teknis/Petunjuk Pelaksanaan atau*

*Prosedur Standar Operasional/Standard Operational Procedure*. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pedoman teknis ditetapkan dengan keputusan dan merupakan lampiran keputusan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari keputusan tentang pedoman teknis.

Dari hasil survey, dapat dikatakan bahwa penyusunan keputusan tentang pedoman teknis masih belum sesuai dengan mekanisme yang telah ditetapkan. Selain itu, ditemukan juga bahwa kegiatan KPU Kabupaten/Kota yang melibatkan publik atau *stakeholder* dalam penyusunan keputusan masih relatif kurang. Dalam penyusunan keputusan tentang pedoman teknis untuk setiap tahapan di salah satu kabupaten yang menyelenggarakan pemilihan bupati dan wakil bupati, mekanisme penyusunan dimulai dengan penyusunan draf pedoman teknis oleh tim penyusun. Selanjutnya, Anggota KPU Kabupaten diundang untuk mengadakan rapat pleno internal dengan agenda rapat berupa pembahasan draf pedoman teknis. Dalam rapat tersebut, peserta rapat bersama-sama memperbaiki hal-hal yang perlu diperbaiki. Setelah dibahas, maka pedoman teknis ditetapkan dan ditandatangani oleh Ketua KPU Kabupaten.

Jika dilihat dari materi muatannya maka pedoman teknis masuk dalam kategori *beleidsregel* atau peraturan kebijakan. Namun dalam tata naskah dinas KPU, pedoman teknis ditetapkan dengan Keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota, yang sifatnya merupakan *beschikking* yang sekali selesai, bukan dimanfaatkan secara berkelanjutan atau jangka waktu yang lama. Materi muatannya banyak yang berhubungan dengan publik. Jadi, tak hanya mengatur secara internal KPU. Karenanya, penting untuk melibatkan publik dalam penyusunannya. Dalam Pedoman Teknis Penyusunan Keputusan yang diterbitkan KPU, penentu dilaksanakan mekanisme yang melibatkan publik atau *stakeholder* dalam penyusunan keputusan adalah Rapat Pleno.

Hal tersebut dapat disimak dalam mekanisme yang diatur dalam Keputusan KPU Nomor 1442, bahwa dalam hal pembahasan Rapat Pleno KPU Kabupaten/Kota menghasilkan pengagendaan rancangan Keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk dikoordinasikan dengan lembaga/instansi terkait, Unit Kerja Penyusun dan Unit Kerja Pengusul melaksanakan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait dalam penyusunan rancangan Keputusan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan hasil Rapat Pleno KPU Kabupaten/Kota. Disebutkan juga bahwa koordinasi dengan lembaga/instansi terkait dilakukan sesuai dengan kebutuhan pembuatan rancangan Keputusan KPU Kabupaten/Kota. Koordinasi dapat dilakukan melalui suatu rapat koordinasi, *focus group discussion*, audiensi, atau

pertemuan dalam format lain. Dalam kegiatan koordinasi dengan lembaga/instansi lain, dapat mengundang pakar atau ahli seperti ahli pemilu, praktisi pemilu, ahli hukum tata negara, atau ahli dalam bidang lain yang diperlukan dalam penyusunan rancangan Keputusan KPU Kabupaten/Kota. Unit Kerja Penyusun dan Unit Kerja Pengusul mencatat hasil koordinasi, dan membahas masukan yang diperoleh dari hasil koordinasi untuk dipaparkan dalam Rapat Pleno KPU Kabupaten/Kota.

## Transparansi Informasi Produk Hukum

Selain aspek partisipasi publik, transparansi informasi produk hukum juga memegang peranan penting dalam diskursus mengenai produk hukum. Apalagi salah satu asas penyelenggara pemilu adalah transparan. Menurut Bennis *dalam* Bennis, O'Toole dan Goleman (*Transpaerency: How Leaders Create a Culture of Candor*, 2008:109) menyebut bahwa definisi kata "transparan" sebenarnya cukup sederhana, yakni "mampu dilihat secara tembus pandang", "tanpa tipu muslihat ataupun menutup-nutupi; terbuka; jujur; terus terang". Dalam bab lainnya di buku yang sama, Bennis, bersama Goleman dan Biederman menyebut bahwa tranparansi merupakan suatu bukti dari kesehatan moral organisasi. Institusi yang sehat, termasuk demokrasi, lebih terbuka ketimbang institusi yang tidak sehat, seperti perbudakan yang terus berusaha menyembunyikan rahasia buruk mereka (Bennis, O'Toole dan Goleman, 2008:50).

Bagi penyelenggara pemilu, transparansi bukan saja sebagai bukti kesehatan moral sebagaimana disebutkan Bennis, *et al* di atas. Tetapi merupakan salah satu jaminan terciptanya pemilu sebagai wadah kompetisi yang sehat. Setiap kontestan perlu mendapatkan informasi yang berimbang. Demikian juga masyarakat pemilih membutuhkan informasi yang akurat untuk melaksanakan hak dan kewajiban konstitusional mereka dalam pemilu. Karenanya, berbagai informasi kepemiluan termasuk informasi produk hukum harus disebar kepada semua pihak untuk mewujudkan pemilu/pemilihan yang sehat. Pemilu yang sehat juga memiliki makna pemilu yang aman dan damai, hal mana sangat berhubungan dengan kesadaran hukum semua pihak.

Berdasarkan hasil survey, kegiatan atau aktivitas yang dilakukan baik oleh Divisi Hukum dan Pengawasan maupun divisi lainnya untuk menyebarluaskan produk hukum meliputi:

- Mengunggah produk hukum keputusan melalui laman *website* KPU dan JDIH (Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum) KPU Kabupaten/Kota;

- Melaksanakan sosialisasi produk hukum setiap tahapan melalui media dalam jaringan (daring) dan pertemuan-pertemuan tatap muka;
- Program penyuluhan produk hukum kepada stakeholder; dan
- Bimbingan Teknis (Bimtek) kepada Badan *Ad Hoc*.

Bentuk-bentuk kegiatan transparansi informasi produk hukum sebagaimana tersebut di atas, dapat dikategorisasi menjadi dua metode utama yaitu pertemuan tatap muka dan metode digital. Pertemuan tatap muka dilakukan melalui kegiatan sosialisasi, penyuluhan dan Bimtek. Sedangkan metode digital melalui sosialisasi daring dan pengunggahan konten keputusan melalui laman website, akun media sosial dan laman JDIH KPU Kabupaten/Kota. Salah satu hal yang sangat membantu penyebarluasan produk hukum adalah dengan dibentuknya JDIH di 15 KPU Kabupaten/Kota se- Sulut pada tahun 2020.

Dari hasil kegiatan penyebarluasan produk hukum seperti di atas, KPU Kabupaten/Kota tidak pernah menerima komplain dari masyarakat atau peserta pemilihan atau Bawaslu, baik secara formal maupun non formal terhadap produk hukum yang dikeluarkan KPU Kabupaten/Kota. Disamping itu, efek transparansi produk hukum diyakini telah memengaruhi kesadaran hukum stakeholder, utamanya peserta pemilihan sehingga tidak ada masalah hukum yang signifikan dalam pelaksanaan Pemilihan Serentak Tahun 2020 di Provinsi Sulut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kegiatan penyebarluasan produk hukum melalui berbagai media dan kegiatan telah mendukung suksesnya Pemilihan Serentak Tahun 2020.

### **Kebermanfaatan Produk Hukum**

Setiap produk hukum sebagai hasil (*output*) dari kegiatan pembentukan produk hukum tentu saja bertujuan untuk bisa dimanfaatkan atau memiliki nilai kemanfaatan (*outcome*). Survey yang dilakukan menunjukkan bahwa produk hukum yang telah disusun dan disebarluaskan melalui berbagai kegiatan memiliki kebermanfaatan atau telah dimanfaatkan oleh publik. Hal tersebut bisa dilihat dari adanya permintaan data dan informasi oleh *stakeholder* terkait surat keputusan, dapat langsung diperoleh, dimana dokumen dimaksud dapat diunduh melalui laman website atau laman JDIH KPU Kabupaten/Kota. Pemanfaatan tersebut dapat dilihat dari jumlah tampilan (*pageviews*) setiap konten Keputusan yang telah diunggah untuk diakses oleh publik. Di samping itu, dalam beberapa pertemuan penyuluhan

produk hukum, peserta yang datang dari berbagai kalangan memberikan respon yang sangat antusias.

Meskipun demikian, ditemui beberapa hal teknis yang perlu diperbaiki misalnya dalam kegiatan penyuluhan produk hukum baik dari segi waktu maupun frekuensi kegiatan. Beberapa kegiatan penyuluhan dilaksanakan menjelang hari pemungutan suara, dirasa kurang efektif karena telah mendekati hari pemungutan suara. Seharusnya penyuluhan produk hukum di-laksanakan jauh sebelum hari pemungutan suara atau dilaksanakan menurut tahapan. Disamping itu, masalah lainnya adalah produk hukum yang sebarluskannya dalam penyuluhan terlalu banyak, sehingga para peserta juga kurang fokus dan jangkauan materinya menjadi terbatas.

Indikator kebermanfaatan produk hukum juga dapat dilihat dari permintaan informasi publik di Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) selama tahapan Pemilihan 2020 terkait produk hukum, dimana semua permintaan dapat terlayani. Beberapa dokumen keputusan yang diminta oleh publik di PPID diantaranya adalah: SK Penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT), SK Penetapan dan Pengangkatan anggota KPPS, SK Penetapan Pasangan Calon, SK Penetapan Nomor Urut, SK Penetapan Rekapitulasi Hasil Pemilihan, dan SK Penetapan Pasangan Calon terpilih.

### **Simpulan dan Rekomendasi perbaikan**

Meskipun masih terdapat kekurangan yang ditemui, namun dapat disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum keputusan oleh KPU Kabupaten/Kota telah mampu memenuhi kebutuhan terhadap produk hukum untuk dijadikan dasar hukum melaksanakan setiap tahapan pemilihan atau sebagai dasar bagi setiap orang yang ditetapkan untuk melaksanakan tugas tertentu. Simpulan lainnya adalah bahwa upaya-upaya menyebarluaskan informasi produk hukum sebagai wujud pelaksanaan prinsip transparansi dalam pemilihan telah dilaksanakan secara optimal oleh KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sulut. Upaya-upaya tersebut telah mendorong terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan meminimalisir terjadinya persoalan hukum. Hal-hal yang dirasa belum optimal adalah konsistensi terhadap prosedur penyusunan keputusan dan aktivitas partisipasi publik dalam penyusunan produk hukum, yang masih belum dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan simpulan di atas maka beberapa rekomendasi yang dapat diberikan adalah:

- Perlu pemahaman bersama terkait mekanisme dan prosedur penyusunan keputusan serta diiringi dengan komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan pedoman tersebut;
- Perlu direncanakan lebih optimal untuk kegiatan penyebarluasan produk hukum oleh Divisi Hukum dan Pengawasan, dengan mempertimbangkan aspek waktu dan anggaran;
- Lebih ditingkatkan volume penyuluhan produk-produk hukum dan internalisasi peraturan dan perundang-undangan;
- Untuk lebih efektif, kiranya penyuluhan produk hukum juga tidak hanya dilakukan kepada stakeholder tetapi juga kepada Badan *Ad Hoc* dan masyarakat umum.

## Daftar Pustaka

### • Buku

Aritonang, D.M. 2019. **Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia**. PT Refika Aditama. Bandung.

Asshiddiqie, J. 2020. **Teori Hierarki Norma Hukum**. Konpress dan Jimly School of Law and Government. Jakarta.

Atmaja, G.M.W. 2016. **Perancangan Produk Hukum Desa dan Kelurahan**. Sekretariat Daerah Kota Denpasar. Denpasar.

Bennis, W., J.O., O'Toole dan D. Goleman. 2008. **Transpaerency: How Leaders Create a Culture of Candor**. Willey Imprint, San Fransisco. *Terjemahan*: Yovita, I., 2009. **Transparansi: Bagaimana Pemimpin Menciptakan Budaya Keterbukaan**. Penerbit Libri, Jakarta.

### • Jurnal

Handoko, R. (2017). **Prinsip-prinsip Hukum Governance Publik yang Baik**. Jurnal Hukum & Pembangunan, 32(2), 195-212.

Maulana, M.R. 2018. **Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model Preventif Review**. Jurnal Konstitusi, 15 (4). Desember 2018. Hal. 774-795.

### • Materi Internet

Bawono, A.C. 2012. **Perbedaan Keputusan dengan Peraturan**. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4f0281130c750/perbedaan-keputusan-dengan-peraturan/> diakses 20 Maret 2021.

Razak, A. 2012. **Hakikat Peraturan Kebijakan**. <https://www.negarahukum.com/hakikat-peraturan-kebijakan.html>. Diunduh 20 Maret 2021.

Shidarta. 2017. **Kebingungan Antara Peraturan, Keputusan, dan Surat Keputusan**. <https://business-law.binus.ac.id/2017/10/09/kebingungan-antara-peraturan-keputusan-dan-surat-keputusan/>. Diakses 20 Maret 2021.

- **Peraturan Perundang-undangan dan Produk Hukum Lainnya**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang **Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota** Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2015 tentang **Tata Naskah Dinas di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum**

Keputusan KPU Nomor 1442/HK.03-Kpt/03/KPU/XI/2019 tentang **Pedoman Penyusunan Keputusan di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum**

## ~Bagian 3~

# Telaah Konten Produk Hukum

# 9 | Menelaah Konten Produk Hukum

## *Tinjauan Yuridis Penerapan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 dalam Tahapan Pencalonan*

*Robby A.M. Manoppo<sup>1</sup>*

### **Pendahuluan**

Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020, adalah suatu komitmen kebangsaan yang telah terpatri di dalam diri setiap anak bangsa, untuk diwujudkan dan dinyatakan secara konkret dalam perjalanan kehidupan demokrasi di Indonesia, khususnya untuk memenuhi hak-hak demokrasi rakyat di daerah. Karena sesungguhnya pelaksanaan pilkada adalah suatu konsekuensi yang melekat, karena Indonesia merupakan sebuah negara hukum, dimana kehidupan berbangsa dan bernegara harus dijalankan berdasarkan konstitusi.

Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) menyebutkan bahwa gubernur, bupati dan wali kota masing -masing sebagai kepala pemerintah-an daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini memberikan suatu gambaran bahwa pelaksanaan pilkada sebagai suatu proses politik yang demokratis merupakan perwujudan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah untuk memilih pemimpinnya. Disebut demikian karena sebagaimana diketahui bahwa esensi demokrasi adalah *dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat*.

Mengingat penting dan strategisnya penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020, maka dibutuhkan persiapan serta dukungan komponen

---

<sup>1</sup> Ketua Divisi Hukum & Pengawasan KPU Kabupaten Minahasa Utara

masyarakat, karena sesungguhnya proses pilkada adalah hajatan nasional untuk kepentingan akselerasi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, dalam rangka memajukan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta memperkuat sistem ketatanegaran, sebagai suatu negara yang menganut paham dan bentuk negara demokrasi. Sarana yang demikian penting dalam penyelenggaraan pilkada serentak adalah regulasi, sebagai instrumen yang memberikan pedoman dan arah yang jelas, serta memberikan landasan yang kuat, untuk semua proses dan tahapan pelaksanaan pilkada. Faktor regulasi juga secara langsung memberikan legitimasi terhadap hasil pilkada, sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan yang berkepastian hukum.

Dasar hukum pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.<sup>2</sup> Dalam tataran implementasi norma hukum dimaksud, maka untuk tahapan penyelenggaraan pilkada serentak lanjutan dinyatakan dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2020 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan /atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020.

KPU Kabupaten Minahasa Utara (KPU Minut) telah melaksanakan seluruh tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU tersebut di atas, secara tepat dan konsisten. Selain itu KPU Minut telah menerapkan semua petunjuk sebagai ketentuan yang menjadi dasar untuk mengarahkan kegiatan tahapan pencalonan. Khususnya terkait dengan kegiatan penelitian dokumen persyaratan calon mengenai keabsahan legalisasi fotokopi ijazah yang mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pengesahan Fotokopi Ijazah/Surat Tanda Tamat

---

<sup>2</sup> Selanjutnya disebut UU Pilkada

Belajar dan Penerbitan Surat Keterangan.<sup>3</sup> Namun dalam pelaksanaannya, ada sebagian masyarakat yang menilai bahwa KPU Minut telah keliru, dan salah menerapkan ketentuan perundang-undangan tersebut dalam meneliti dan menilai legalisasi fotokopi ijazah salah satu Pasangan Calon Bupati/Wakil Bupati, dimana legalisasi tersebut hanya dilakukan di Dinas Pendidikan Kabupaten Minahasa Utara.<sup>4</sup>

Tanggapan dan anggapan masyarakat bahwa telah terjadi kesalahan dalam menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hubungan dengan tahapan pendaftaran calon adalah sebuah fakta yang perlu dilakukan analisis, dalam kaitan dengan kewenangan KPU Minut dalam mengimplementasikan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, serta kewenangan Disdik Minut dalam melakukan legalisasi fotokopi ijazah. Selain itu, kepentingan analisis masalah hukum ini, adalah terkait dengan eksistensi serta penerapan ketentuan perundang-undangan, untuk memenuhi kepentingan pelayanan masyarakat, serta penerapannya di masa mendatang.

Terkait dengan fenomena hukum sebagaimana diuraikan di atas, maka penulis akan meneliti dan menganalisis hal tersebut, sebagai upaya memberikan gambaran menyeluruh terhadap tahapan tersebut dari sudut pandang regulasi yang mengaturnya, serta bagaimana antisipasi untuk tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu dan pilkada selanjutnya. Sehingga hal-hal yang hendak dibahas dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum dan kewenangan KPU Minut dalam menerapkan ketentuan perundangan dimaksud dalam proses penelitian dokumen pendaftaran pasangan calon bupati dan wakil bupati?
2. Bagaimana kewenangan Disdik Minut dalam melakukan legalisasi fotokopi ijazah salah satu pasangan calon dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020?
3. Bagaimana mengatasi hambatan dan upaya yang dilakukan terhadap keberlakuan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, untuk kepentingan pelayanan publik, serta bagaimana antisipasi untuk penyelenggaraan tahapan pemilu dan pilkada selanjutnya?

---

<sup>3</sup> Selanjutnya disebut Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014.

<sup>4</sup> Selanjutnya disebut Disdik Minut

## Landasan Teori

Penulis dalam mengkaji dan menganalisis pokok permasalahan ini menggunakan teori hukum, konsepsi-konsepsi, serta pandangan para ahli. Menurut Cahaya *et. al.* (2014:2), teori hukum berdasarkan pendekatannya merupakan penggolongan teori hukum yang dilihat dari aspek, cara dalam rangka memperoleh data yang berkaitan dengan penelitian. Dalam kajian ini, teori hukum yang digunakan adalah teori kewenangan dan teori kemanfaatan hukum, yang memiliki relevansi dengan fakta hukum atau permasalahan hukum yang akan dibahas.

Konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan dan wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik. Lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Indrohato, 1994:65).

Sejalan dengan pemikiran tersebut, menurut Hadjon (1993:70) menyebut bahwa wewenang hukum publik hanya dapat dimiliki oleh penguasa. Dalam ajaran ini terkandung makna bahwa setiap orang atau setiap badan yang memiliki hukum publik harus dimasukkan dalam golongan penguasa sesuai definisinya. Ini berarti bahwa setiap orang atau badan yang memiliki wewenang hukum publik dan tidak termasuk dalam daftar nama badan-badan pemerintahan umum seperti disebutkan dalam UUD NRI 1945 (pembuat undang-undang, pemerintah, menteri, badan-badan provinsi dan kotapraja) harus dimasukkan dalam desentralisasi (fungsional). Bentuk organisasi yang bersifat yuridis tidak menjadi soal. Badan yang bersangkutan dapat berbentuk suatu badan yang didirikan oleh undang-undang, tetapi juga badan pemerintahan dari yayasan/lembaga yang bersifat hukum perdata yang memiliki wewenang hukum publik.

Selanjutnya hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu

kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya (Marzuki, 2014:73).

Hubungan antara kekuasaan dan wewenang menurut Manan (2000:1-2), adalah bahwa wewenang dalam hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfffregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandate (Ridwan, 2011:101).

Penjelasan tersebut di atas memberikan suatu pemahaman bahwa antara kekuasaan dan wewenang adalah sesuatu yang berjalan seiring dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain. Kekuasaan lahir karena adanya ketentuan perundang-undangan membentuk suatu organ dalam wujud badan hukum publik maupun badan privat. Badan hukum publik melakukan perbuatan publik yakni membuat peraturan, mengeluarkan kebijakan serta keputusan, dimana didalamnya dibentuk organisasi jabatan yang diserahkan kewenangan publik yang diatur dengan hukum publik. Kekuasaan bersumber pada hukum yakni ketentuan yang mengatur pemberian wewenang kepada pejabat selaku organ badan hukum publik

Teori hukum ini digunakan untuk menganalisis kewenangan dan peran KPU Minut selaku badan hukum publik yang memiliki kekuasaan dan kewenangan publik dalam melaksanakan tahapan pencalonan, serta penelitian dan verifikasi dokumen terkait legalisasi fotokopi ijazah, serta Disdik Minut dalam kewenangan untuk melakukan legalisasi fotokopi ijazah.

Kemanfaatan hukum adalah merupakan bagian dari teori utilitas yang menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk menjamin adanya kemanfaatan atau kebahagiaan sebanyak-banyaknya. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai (Sampara, *et al.*, 2011:40). Menurut aliran ini tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari

oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan dan hukum (Darmodihardjo *dalam* Rhiti, 2011:159).

Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak (Rasyidi *dalam* Ali:2010:59). Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan yang tidak memperlumahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak (Erwin, 2011:13).

Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 adalah norma hukum dan lahir melalui proses administrasi pembentukan undang-undang, serta kewenangan lembaga yang memiliki otoritas untuk membuat ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Peraturan ini adalah suatu kaidah hukum yang mengikat untuk umum yang telah disusun berdasarkan hasil pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, dan semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan. Di samping itu peraturan ini telah menjadi bagian dari sistem hukum di Indonesia.

Kepentingan umum dimaksud untuk memenuhi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat, untuk mendapatkan pelayanan administrasi pengesahan terhadap dokumen ijazah yang dibutuhkan dalam menjalankan berbagai aktivitas. Hukum dituntut untuk merespon perubahan sosial dan dinamika dalam masyarakat, oleh karena itu peranan hukum menjadi semakin penting menghadapi problematika dan seluk beluk kehidupan sosial.

Menurut Manan (2005:10-11) bahwa perubahan hukum melalui dua bentuk yakni masyarakat berubah lebih dahulu, baru hukum datang mengesahkan perubahan itu, sedangkan bentuk lain adalah hukum adalah alat sosial untuk mengubah masyarakat ke arah lebih baik (*law as a tool of social engineering*), jadi dalam bentuk ini, perubahan hukum itu harus dikehendaki (*tended change*) dan harus direncanakan (*planned change*) sedemikian rupa sesuai dengan yang diharapkan. Dalam konteks ini maka Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai ketentuan perundang-undangan yang memang dikehendaki dan direncanakan oleh

pemerintah, dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dan memperluas pelayanan yang lebih memudahkan masyarakat. Hal tersebut adalah bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah.

### **Kedudukan Hukum dan Kewenangan KPU Minut**

KPU Minahasa Utara (KPU Minut) adalah suatu lembaga bagian dari KPU Republik Indonesia yang berada di daerah dan dibentuk untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara. Pasal 8 UU Pilkada menegaskan tentang kewajiban menyelenggarakan pilkada. Pasal ini menyebutkan: (1) Penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota; (2) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan KPU Propinsi; (3) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Tugas, wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 13 dan 14 UU Pilkada.

Ketentuan perundang-undangan ini menegaskan kedudukan hukum dan kewenangan yang dimiliki KPU Minut dalam menjalankan semua tahapan penyelenggaraan Pilkada 2020. Melaksanakan tahapan pemilihan adalah suatu proses menerapkan regulasi. Regulasi tersebutlah yang mengarahkan dan menuntun penyelenggara pemilihan serta menjadi acuan untuk memastikan bahwa tahapan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Ketentuan yang mengatur dalam bentuk pedoman teknis harus dilaksanakan secara cermat dan teliti, sehingga tidak menimbulkan kesalahan prosedur yang dapat menyebabkan adanya dugaan pelanggaran administrasi ataupun sengketa proses/sengketa pemilihan.

Salah satu tahapan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pilkada adalah proses pendaftaran bakal calon dalam pemilihan bupati dan wakil bupati. Proses ini senantiasa mengacu dan berpedoman pada Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor 3 tahun 2017<sup>5</sup> serta Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 394/PL.02.2.Kpt/06/KPU/VIII/2020 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran, Penelitian, serta Pengundian Nomor Urut Pasangan Calon

---

<sup>5</sup> Selanjutnya disebut Peraturan KPU tentang Pencalonan

dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Di samping itu, terdapat juga pedoman lainnya yaitu Keputusan KPU Minut Nomor 219/PP.02.2-Kpt/7106/Kab/X/2019 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan KPU Minut Nomor 194/PP.02.2.KPt/7106/Kab/VII/ 2020 tentang Pedoman Teknis Pencalonan dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara.

KPU Minut dalam proses menerapkan regulasi tersebut di atas, senantiasa dalam pengawasan oleh Bawaslu Minut sesuai dengan tugas dan kewenangan, termasuk saat melakukan proses penelitian dan verifikasi terhadap legalisasi dokumen fotokopi ijazah salah satu pasangan calon Bupati, dengan menggunakan indikator Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014. Ketentuan Pasal 42 huruf p Peraturan KPU tentang Pencalonan menyebutkan bahwa *fotokopi ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) yang telah dilegalisasi oleh instansi berwenang sebagai bukti pemenuhan persyaratan calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) huruf p.* Kalimat yang menyebutkan *..telah dilegalisasi oleh instasni berwenang...*, adalah mengacu kepada Bab II Pasal 2 angka 1 sampai dengan angka 10 Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, yang secara jelas mengatur tahapan dan prosedur pelaksanaan legalisasi ijazah.

Kedudukan hukum serta kewenangan yang dimiliki KPU Minut sesuai ketentuan perundang-undangan, serta melalui pengawasan Bawaslu Minut, telah memberikan legitimasi terhadap keputusan yang dibuat serta nilai akuntabilitas untuk pilkada yang berkualitas. Indikator suatu tahapan penyelenggaraan pilkada telah dilakukan sesuai dengan ketentuan termasuk tahapan pencalonan, dalam hubungan dengan legalisasi fotokopi ijazah, adalah bahwa tidak ada rekomendasi dari Bawaslu Minut bahwa ditemukan pelanggaran adminitrasi dalam tahapan tersebut.

KPU Minut dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemilihan, berada dalam tataran kewenangan menerapkan semua peraturan dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan, sesuai dengan prosedur yang diatur oleh Peraturan KPU serta ketentuan lain dalam bentuk surat keputusan, surat edaran, serta petunjuk teknis yang mengatur lebih detail. KPU Minut sesuai dengan kewenangan berada dalam posisi operasional melaksanakan dan mengeksekusi, dan bukan dalam kapasitas untuk melakukan penafsiran terhadap ketentuan perundang-undangan, termasuk Keputusan KPU tentang Pedoman Teknis Pendaftaran, Penelitian, serta Pengundian Nomor Urut Pasangan Calon, yang secara materil mengatur indikator penelitian keabsahan dokumen legalisasi fotokopi ijazah. Fakta yang terjadi di KPU Minut harus menjadi pengalaman bersama bahwa

dimasa mendatang untuk menghadapi kegiatan pemilihan (pilkada dan pemilu) harus ada regulasi yang mengatur secara detail tentang indikator penelitian keabsahan legalisasi fotokopi ijazah. Hal ini penting, apalagi jika dikaitkan dengan adanya dugaan ijazah palsu yang berdasarkan masukan/tanggapan masyarakat, dan/atau proses penanganan oleh institusi penegak hukum. Di samping itu, aturan yang detail penting dalam rangka mewujudkan tahapan pemilihan yang berkeadilan dan berkepastian hukum, serta menjamin nilai kualitas pemilihan secara substansial dan prosedur. Artinya, harus ada regulasi yang lebih tegas dan terukur

### **Kewenangan Dinas Pendidikan dan Proses Legalisasi Ijazah**

Disdik Minut adalah lembaga pemerintah yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Minut. Dinas ini memiliki tugas yang sangat strategis dalam mendukung serta melaksanakan program pemerintah daerah Minut. Salah satu kewenangan dinas tersebut adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang hendak melakukan legalisasi fotokopi ijazah. Proses pengesahan dilakukan oleh pejabat yang merupakan organ pemerintah yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan.

Melakukan legalisasi fotokopi ijazah adalah suatu kegiatan penting yang berdampak pada pertanggungjawaban hukum saat melakukan pengesahan terhadap dokumen. Disebut penting karena menyangkut kebenaran dan keabsahan isinya. Memastikan fotokopi ijazah yang dilegalisasi adalah sama dengan ijazah asli yang dikeluarkan oleh satuan Pendidikan, dan/atau sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya, merupakan sebuah mekanisme penting sebelum melakukan legalisasi.

Sesungguhnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab adalah bersumber dari kewenangan yang bersifat delegasi yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan. Artinya, bersifat delegasi berarti, tanggung jawab ada pada penerima delegasi.

Proses legalisasi fotokopi ijazah telah diatur dalam Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, yang adalah sebuah norma hukum yang memang dikehendaki seiring dengan dinamika masyarakat yang menuntut pelayanan yang lebih baik dan maksimal. Pengaturan terkait ijazah menurut Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

Nasional,<sup>6</sup> adalah bahwa ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan, setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi. Dinamika menuntut perubahan dalam bentuk pengembangan dan pembentukan peraturan perundang undangan, namun yang lebih penting adalah bagaimana melaksanakan dan mengimplementasikan hukum untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, dalam upaya mengayomi dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Secara keseluruhan Pasal (2) Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 mengatur proses legalisasi ijazah sebagai berikut:

- 1) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB dilakukan oleh kepala satuan pendidikan yang mengeluarkan ijazah/STTB yang bersangkutan.
- 2) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB yang dikeluarkan oleh satuan pendidikan yang bergabung, dilakukan oleh kepala satuan pendidikan hasil penggabungan.
- 3) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB yang dikeluarkan oleh satuan pendidikan yang sudah berganti nama dilakukan oleh kepala satuan pendidikan sesuai nomenklatur baru.
- 4) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB yang dikeluarkan oleh satuan pendidikan yang sudah tidak beroperasi atau ditutup dilakukan oleh kepala dinas kabupaten/kota yang membidangi pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 5) Pengesahan fotokopi ijazah paket dan surat keterangan pengganti ijazah paket yang dikeluarkan oleh dinas kabupaten/kota yang membidangi Pendidikan, dilakukan oleh kepala dinas kabupaten/kota yang membidangi pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 6) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB bagi pemohon yang berdomisili di kabupaten/kota yang berbeda dengan kabupaten/kota sekolah asal, dapat dilakukan oleh kepala dinas kabupaten/kota yang membidangi pendidikan di kabupaten di tempat pemohon berdomisili .
- 7) Pengesahan fotokopi SKYBS dan surat keterangan pengganti SKYBS yang dikeluarkan oleh Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan

---

<sup>6</sup> Selanjutnya disebut UU Sisdiknas.

- Kebudayaan Provinsi dilakukan oleh kepala dinas provinsi yang membidangi pendidikan di provinsi yang bersangkutan.
- 8) Pengesahan fotokopi ijazah yang diperoleh dari Sekolah Indonesia di Luar Negeri (SILN) dilakukan oleh kepala sekolah yang bersangkutan.
  - 9) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB yang diperoleh dari Sekolah Indonesai di Luar Negeri (SILN) bagi pemohon yang tidak lagi berdomisili di tempat sekolah asal, dilakukan oleh Direktur Jenderal terkait atau Kepala Dinas Provinsi/Kabupaten/Kota yang membidangi pendidikan tempat pemohon berdomisili.
  - 10) Pengesahan fotokopi ijazah/STTB yang diperoleh dari satuan pendidikan di Provinsi Timor Timur sebelum memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dilakukan oleh Direktur Jenderal terkait atau Kepala Dinas Provinsi/Kabupaten/Kota yang membidangi pendidikan di tempat pemohon.

Materi muatan dalam klausul ini merupakan satu kesatuan yang artinya adalah setiap pejabat yang melakukan pengesahan terhadap fotokopi ijazah yang dikeluarkan oleh satuan pendidikan, memiliki otoritas dan kewenangan yang dijamin oleh ketentuan perundang-undangan. Artinya, proses legalisasi yang dilakukan adalah sah dan memberikan legitimasi terhadap setiap dokumen fotokopi ijazah yang dilakukan pengesahan.

Pasal 1 ayat (1) Permendikbud Nomor 29 tahun 2014 menyebutkan bahwa pengesahan adalah suatu proses yang menyatakan secara resmi kebenaran atau keabsahan fotokopi ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar/Surat keterangan pengganti ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, dengan pembubuhan tanda tangan dan stempel pada fotokopi ijazah/STTB/Surat ke-terangan pengganti ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar oleh pejabat yang berwenang, setelah dilakukan verifikasi sesuai dengan fakta dan data atau dokumen aslinya.

Sesungguhnya aspek keberlakuan sosiologis ketentuan ini sebagai norma sangat jelas disebutkan dalam konsideran menimbang, yang menyebutkan bahwa dalam rangka peningkatan pelayanan legalisasi ijazah terkait dengan kewenangan pelayanan dalam rangka perubahan sistem pemerintahan, perlu penataan kembali kewenangan pengesahan fotokopi ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, surat keterangan pengganti ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar dan penerbitan surat keterangan pengganti ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar.

Proses pelaksanaan legalisasi fotokopi ijazah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam suatu institusi pemerintahan adalah bentuk pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya. Jika dikaitkan dengan

eksistensi regulasi tersebut diatas sebenarnya adalah sebuah tindakan untuk merespon dan mengakomodasi kepentingan masyarakat. Dengan demikian, kemanfaatan hukum sangat dirasakan melalui implementasi pelayanan publik. Penerapan Permendikbud Nomor 29 tahun 2014 harus di-lakukan secara konsisten, karena hal ini sesuai dengan semangat untuk memberikan dan meningkatkan pelayanan, yang merupakan esensi otonomi daerah. Proses pelaksanaan legalisasi fotokopi ijazah yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam suatu institusi pemerintahan adalah bentuk pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya.

Sebagai bentuk tanggung jawab pelayanan publik, maka Disdik Minut telah menerapkan Permendikbud Nomor 29 tahun 2014 secara utuh dan komprehensif, pada saat melakukan legalisasi fotokopi ijazah salah satu calon bupati dengan menerjemahkan Pasal 2 angka (6) Permendikbud tersebut, dihubungkan dengan Pasal 5, yang menyebutkan fotokopi ijazah/STTB, ijazah paket kesetaraan, dan surat keterangan pengganti ijazah/STTB dilakukan oleh pejabat yang berwenang apabila pemohon dapat menunjukkan ijazah asli atau Surat Keterangan Pengganti Ijazah asli, dan bersedia menandatangani Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak. Langkah-langkah tersebut telah dilakukan dengan benar sesuai wewenang sebagai aktualisasi nilai akuntabilitas.

Seiring dengan perkembangan dan perubahan sosial masyarakat yang semakin maju dan kritis, apalagi menghadapi dinamika politik masyarakat yang tinggi saat penyelenggaraan pilkada atau pemilu, maka fakta yang terjadi di Disdik Minut yang telah melakukan proses pengesahan terhadap fotokopi ijazah salah satu calon bupati, yang menurut tanggapan masyarakat diduga palsu, perlu mendapat perhatian. Kedepan, dalam menghadapi persoalan seperti ini, perlu langkah-langkah yang lebih progresif serta koordinasi yang intensif, bagi pejabat yang diberikan kewenangan mengesahkan dokumen tersebut. Langkah progresif dan koordinatif sangat perlu dalam rangka meminimalisir penggunaan ijazah palsu yang masih menjadi isu sentral dalam kehidupan sosial masyarakat. Meskipun memang persoalan ijazah palsu masih dalam dugaan dan/atau masih dalam proses penyelesaian, namun perlu disikapi secara bijaksana melalui pola dan cara yang sifatnya memberi proteksi dini, tanpa mengurangi hak-hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal.

### **Pembentukan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014**

Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 telah dibentuk sesuai dengan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana

dimaksud dalam pasal (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Selain itu peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga yang diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang. Oleh sebab itu peraturan ini disebut peraturan yang ditetapkan oleh lembaga pelaksana undang-undang. Dalam konteks ini, dibentuk oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk melaksanakan UU Sisdiknas serta peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang.

Kedudukan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 adalah suatu bentuk petunjuk teknis yang khusus mengatur proses legalisasi fotokopi ijazah sebagai dokumen penting yang dimiliki oleh masyarakat. Sebagai petunjuk teknis, maka ketentuan ini mengatur secara detail dan konkret pelayanan legalisasi ijazah, sekaligus memastikan bahwa proses dan tahapan yang dilakukan adalah benar dan outputnya dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan yang berlaku.

Proses pembentukan Permendikbud ini telah didasarkan pada asas-asas pembentukan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan dimaksud, menurut Asshiddiqie (2006:201) meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya disebutkan antara lain bahwa, asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan harus jelas apa yang hendak dicapai. Selanjutnya, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Sedangkan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dikaitkan dengan asas-asas pembentukan, Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 telah memenuhi tujuan pembentukan, yang memang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Peraturan ini secara hierarkis mengacu kepada peraturan yang lebih tinggi, untuk menjadi pedoman teknis

operasional bagi pejabat pada lembaga yang mendapat wewenang. Selain itu, peraturan ini mengarahkan setiap lembaga dan masyarakat untuk melakukan proses legalisasi atas dokumen yang dimiliki. Dengan demikian ada suatu kemudahan untuk mendapatkan pelayanan bagi masyarakat, melalui pengaturan yang jelas dan esensinya adalah kemanfaatan dan kedayagunaan.

### **Prinsip Keberlakuan Sebuah Peraturan**

Mengenai keberlakuan sebuah norma hukum Asshiddiqie (2006:241-243) menguraikan bahwa untuk melihat keberlakuan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, maka harus dilihat dari aspek landasannya yakni landasan filosofis, sosiologis, yuridis. Hal ini secara eksplisit sangat jelas diuraikan dalam setiap konsideran, yang merupakan landasan penting bagi berlakunya norma-norma yang terkandung dalam materi setiap ketentuan peraturan perundang-undangan. Kongkretnya adalah bahwa aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut, menunjukkan keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang mengikat setiap subyek hukum. Apabila peraturan itu hadir dan berlaku di tengah-tengah masyarakat, akan menjadi penjamin kepastian hukum, kepastian hak-hak masyarakat, dan kepastian keadilan.

Terhadap tiga jenis keberlakuan tersebut Asshiddiqie menguraikan sebagai berikut:

- Keberlakuan filosofis adalah suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut suatu negara. Pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar, atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan.
- Keberlakuan sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan. Ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria. Kriteria pertama (*principle of recognition*), menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat, serta kewajibannya untuk menundukan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya atur, daya ikat dan daya paksa norma hukum tersebut. Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada pada kenyataan faktual (*faktisitas hukum*) yaitu

sejauh mana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat.

- Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum, sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis suatu norma hukum itu dikatakan berlaku sebagai norma hukum itu sendiri ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum lebih superior atau lebih tinggi.

Keberlakuan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai landasan dikaitkan dengan terbit dan berlakunya Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, memberi suatu keyakinan bahwa telah tercipta suatu peraturan yang mengandung kemanfaatan hukum, keadilan, kepastian hukum untuk diimplementasikan kepada masyarakat.

### **Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 untuk Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah bentuk kegiatan pelayanan kepada umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara, dalam bentuk barang atau jasa dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dimana di dalamnya ada tata kerja, prosedur, wewenang, pemberi pelayanan, dan penerima pelayanan. Arus globalisasi yang telah menjadi bagian dari masyarakat dunia, maka pemerintahan modern dituntut untuk mengutamakan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan meningkatkan efektivitas, efisiensi, profesionalisme dan akuntabilitas, serta memiliki moral dan etika yang secara konsisten menjadi budaya dan perilaku birokrasi.

Di tengah-tengah masyarakat modern maka senantiasa dan pasti diperhadapkan pada tingkat kritis yang tinggi terhadap pelayanan publik, yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Selain itu pemerintah dituntut untuk terus memberikan serta meningkatkan pelayanannya. Mutu output pelayanan publik dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang harus dapat dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu dibutuhkan ketentuan perundang-undangan menyangkut pelayanan publik, yang didalamnya memiliki komitmen dan merespon serta berorientasi pada pemenuhan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sebagai bentuk *political will* pemerintah untuk meningkatkan dan mewujudkan suatu pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, maka disusunlah Undang-

Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pelayanan Publik. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa pelayanan publik adalah *kegiatan atau rangkaian pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang/jasa pelayanan administrasi oleh penyelenggara pelayanan publik.*

Adanya regulasi yang mengatur pelayanan publik, akan memberikan dan memastikan bahwa pelayanan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah memiliki arah yang jelas, serta dapat mengukur tingkat efektivitas dan efisiensi terhadap mutu pelayanan yang dilakukan oleh semua penyelenggara pemerintahan untuk semua satuan kerja. Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Dalam hal ini negara didirikan untuk publik (masyarakat), tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat (Juniarso, Ridwan dan Sudrajat, 2010:20).

Pola pelayanan publik yang telah tertata dengan baik, memiliki prosedur yang jelas dan sistematis, memberikan dampak positif bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Tingkat kepercayaan masyarakat akan terbangun, yang akan membangkitkan semangat dan motivasi dalam mendukung setiap program pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut wujud dari kualitas pelayanan yang prima.

Kuallitas pelayanan prima tercermin dari: (1) *transparansi*, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti; (2) *akuntabilitas*, yaitu pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; (3) *kondisional*, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas; (4) *partisipatif*, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; (5) *kesamaan hak*, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya: suku, ras, agama, golongan, status sosial; dan (6) *keseimbangan dan kewajiban*, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik (Sinambela, *et. al.* 2006:6).

Pembentukan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 didasarkan juga pada semangat otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat pada konsideran yang menyebutkan bahwa mengingat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Sarundayang (2012:88-89), bahwa tujuan pemberian otonomi itu adalah:

- (1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik;
- (2) pengembangan kehidupan demokrasi;
- (3) distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil;
- (4) penghormatan terhadap budaya lokal;
- (5) perhatian atas potensi dan keanekaragam daerah.

Dihubungkan dengan pendapat ini, maka sangat jelas ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara teknis untuk kepentingan kebutuhan meningkatkan pelayanan publik, termasuk Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, dalam implementasinya, sejogianya tidak perlu mengalami kendala yang sifatnya sangat teknis. Kendala teknis tersebut antara lain adanya penafsiran yang dapat mengurangi esensi dan eksistensinya. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian, dihubungkan dengan peningkatan pelayanan publik sebagai bagian tujuan pemberian otonomi daerah. Seharusnya peran pemerintah daerah adalah untuk memaksimalkan dan mendorong Dinas Pendidikan dan Kebudayaan memainkan peran yang lebih strategis dalam melaksanakan proses legalisasi fotokopi ijazah. Menghadapi dugaan ijazah palsu yang diangkat di tengah masyarakat, maka tentu pola penanganan proses legalisasi harus dibedakan dengan ijazah yang tidak memiliki persoalan, namun tidak mengurangi esensi pelayanan masyarakat.

### **Mengatasi Hambatan Penerapan Peraturan: *Catatan Menghadapi Pilkada dan Pemilu Mendatang***

KPU Minut dalam melaksanakan tahapan proses pendaftaran bakal calon dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Minahasa Utara Tahun 2020 senantiasa mengacu dan berpedoman serta berdasarkan pada Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor 3 tahun 2017 serta Keputusan KPU RI Nomor 394/PL.02.2.Kpt/06/KPU/VIII/2020 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran, Penelitian, serta Pengundian Nomor Urut Pasangan Calon Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Dalam Bab III huruf B, tabel 3.1 angka 3 Keputusan KPU RI Nomor 394/PL.02.2-Kpt/06/KPU/VIII/2020, diatur tentang indikator keabsahan dokumen persyaratan calon untuk dokumen fotokopi ijazah yang dilegalisasi. Di situ disebutkan bahwa materi penelitian adalah legalisasi ijazah dan indikator keabsahannya adalah bahwa proses legalisasi memedomani Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pengesahan Fotokopi Ijazah/Surat Tanda Tamat belajar dan Penerbitan Surat Keterangan.

Sisi prosedur dan tata cara telah dilaksanakan sesuai regulasi, yang dilandasi dengan sikap profesionalisme berdasarkan kemampuan dan kapabilitas serta integritas selaku penyelenggara pilkada. KPU Minut juga senantiasa memiliki komitmen menjaga prinsip netralitas dan perlakuan adil, untuk melayani siapapun yang mendaftar sebagai bakal calon.

Ketentuan peraturan perundang-undangan penyelenggaraan pemilihan harus dilakukan perubahan dan penyempurnaan sebagai bagian dari tata kelola pemilihan. Hal ini penting untuk menjaga mekanisme demokrasi yang lebih berkualitas, berkeadilan dan berkepastian hukum, apalagi diperhadapkan dengan tahapan pemilihan yang sarat dengan dinamika politik. Oleh sebab itu, pelaksanaannya harus sesuai dengan asas dan prinsip penyelenggaraan pemilihan yang baik. Pada tataran operasional diperlukan suatu regulasi akomodatif terhadap tuntutan dinamika masyarakat disatu sisi, dan di sisi lain dapat menuntun setiap penyelenggara pemilihan.

Pilkada dan pemilu direncanakan akan dilaksanakan tahun 2024, walaupun belum final (masih dalam proses pembahasan di DPR RI). Namun, kapanpun pelaksanaannya yang pasti apabila proses tahapan sudah berjalan maka persoalan ijazah dalam strata pendidikan tertentu, menjadi bagian penting sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi. Melihat fakta yang terjadi di KPU Minut, maka agar tidak mengalami hambatan serta masalah kepastian hukum dalam menerapkan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 perlu memberikan suatu ruang dan batasan yang jelas bagi penyelenggara pemilihan. Untuk menghadapi proses tahapan pendaftaran dan pencalonan, maka sangat diperlukan regulasi yang mengatur secara detail kegiatan penelitian dan verifikasi keabsahan dokumen khususnya legalisasi fotokopi ijazah.

Kongkretnya adalah fotokopi ijazah yang dimasukkan dalam proses pencalonan, dan apabila ada tanggapan masyarakat, bahwa ijazah tersebut ada dugaan palsu dan/atau sedang dalam proses penyelesaian hukum, dan belum ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), maka harus ada penegasan dan pengaturan lebih khusus dalam Peraturan KPU maupun aturan yang bersifat teknis.

## **Kesimpulan dan Saran**

Berdasarkan kajian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka beberapa hal yang dapat disimpulkan adalah:

- a. Bahwa KPU Minut sesuai tugas, wewenang dan kewajiban memiliki kedudukan hukum untuk melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan tahapan pemilihan, termasuk tahapan pencalonan, dimana di dalamnya ada proses penelitian dan verifikasi dokumen legalisasi fotokopi ijazah untuk strata pendidikan dasar dan menengah. Dalam proses tersebut, yang menjadi indikator keabsahan adalah peraturan yang mengatur otoritas dan wewenang dalam melakukan pengesahan legalisasi fotokopi ijazah berdasarkan Peremendikbud Nomor 29 Tahun 2014. Peraturan tersebut secara jelas, konkret dan final mengatur proses pengesahan fotokopi ijazah. KPU berada dalam tataran mengeksekusi setiap regulasi, yang secara konkret dan pasti menjadi pedoman yang mengarahkan setiap penyelenggaraan tahapan.
- b. Bahwa Disdik Minut memiliki otoritas dan wewenang dalam melakukan pengesahan legalisasi fotokopi ijazah berdasarkan Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014, yang secara jelas, kongkrit dan final mengatur proses pengesahan fotokopi ijazah, yang keberlakuan secara sosiologis, sangat jelas dinyatakan dalam konsideran menimbang yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Bahwa terbitnya Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014 adalah suatu bentuk upaya pemerintah untuk meningkatkan dan memudahkan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai bagian implementasi otonomi daerah.

Melalui tulisan ini, sebagaimana menjadi harapan yang diutarakan di awal tulisan ini, maka penulis merangkum beberapa saran untuk penyelenggaraan pilkada di masa yang akan datang, yaitu:

- a. Bahwa fakta di KPU Minut menjadi catatan penting dalam menghadapi tahapan pemilu dan pilkada serentak secara nasional yang direncanakan dilaksanakan pada tahun 2024. Khusus dalam tahapan pendaftaran dan pencalonan perlu dilakukan revisi Peraturan KPU atau Keputusan KPU, agar supaya mengatur secara detail terhadap materi yang menyangkut penelitian dan verifikasi dokumen, termasuk menyangkut indikator keabsahan legalisasi fotokopi ijazah untuk semua strata pendidikan. Lebih khusus lagi untuk dugaan ijazah palsu berdasarkan tanggapan masyarakat dan/atau yang sementara dalam proses penyelesaian dan penanganan oleh institusi penegak hukum.

- b. Bahwa fakta di Disdik Minut, maka kedepannya, dalam melakukan proses legalisasi fotokopi ijazah untuk tingkat pendidikan pertama dan menengah, dalam hal satuan pendidikan yang mengeluarkan ijazah dimaksud berada di luar domisili/tempat tinggal masyarakat yang membutuhkan pelayanan legalisasi ijazah, maka khusus terhadap ijazah yang diduga palsu perlu melakukan koordinasi dengan satuan pendidikan/ sekolah yang bersangkutan. Dengan catatan jika sekolah tersebut masih ada. Selain itu pemohon legalisasi wajib menandatangani Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak sebagaimana dimaksud dalam pasal (5) Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014.
- c. Bahwa untuk memberikan pembinaan kepada masyarakat, sebagai bagian dari pelayanan publik, maka terhadap proses legalisasi fotokopi ijazah perlu dikeluarkan peraturan daerah dan/atau peraturan bupati yang lebih memperkuat eksistensi Permendikbud Nomor 29 Tahun 2014. Hal ini merupakan bagian dari upaya untuk mencegah penggunaan ijazah palsu, yang dapat merusak citra dunia pendidikan di Indonesia.

## Daftar Pustaka

### ▪ *Buku-buku*

- Asshiddiqie, J. 2006. ***Perihal Undang-Undang***. Konstitusi Press, Jakarta.
- Darmodihardjo, D., 2011. *dalam* Hyronimus Rhiti (Ed.), ***Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (dari Klasik sampai Postmodern)***. Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- Erwin, M. 2011. ***Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum***, Rajawali Press, Jakarta,
- Hadjon, P. M, *et.al.* 1983. ***Pengantar Hukum Administrasi Indonesia***, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta,1993.
- Indrohato, 1994. ***Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik***, dalam Lotulung, P.E. ***Himpunan Makalah Asas Umum Pemerintahan yang Baik***, Citra Adytia Bakti, Jakarta.
- Marzuki, P.M., 2014. ***Pengantar Ilmu Hukum***, Edisi Revisi, Kencana Pranada Media Group, Jakarta.
- Manan, H.A. 2005. ***Aspek-Aspek Pengubah Hukum***, Kencana Jakarta.
- Ridwan, H.R., 2011. ***Hukum Administrasi Negara***, Edisi Revisi, PT Radja Grafindo, Jakarta
- Rasyidi, L *dalam* Zainudin Ali, 2010. ***Filsafat Hukum***, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ridwan, Juniarso dan Sudrajat, A.S., 2010. ***Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik***, Nuansa, Bandung.
- Sinambela, L.P., *dkk*, 2006. ***Reformasi Pelayanan Publik: Teori Kebijakan Publik***, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sarundayang, S.H., 2012. ***Birokrasi Dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan***, Kata Hasta Pustaka, Jakarta Selatan,
- Sampara, S. *dkk*, 2011. ***Pengantar Ilmu Hukum***. Total Media, Yogyakarta, 2011

- **Makalah-Makalah**

Manan, B., 2000. **Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah**. Makalah pada Seminar Nasional Fakultas Hukum Unpad, 13 Mei 2000,

- **Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang **Pelayanan Publik**.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang **Sistem Pendidikan Nasional**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang **Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota** Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum**.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 29 Tahun 2014 tentang **Pengesahan Fotokopi Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, Surat Keterangan Pengganti Ijazah /Surat Tanda Tamat Belajar dan Penerbitan Surat Keterangan Pengganti Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah**.

# 10 | Menggugat Wewenang Penjabat Kepala Daerah

*Upaya Wujudkan Legitimasi Jabatan*

*Suriyani Bahende<sup>1</sup>*

*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, demikian bunyi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pengaturan lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang pada prinsipnya memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya, sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dengan adanya otonomi daerah, maka daerah memiliki hak untuk mengatur daerahnya sendiri, namun tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dan undang-undang.

Dalam perkembangannya, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak setingkat provinsi dan kabupaten/kota, dilaksanakan dalam rangka mengefektivkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak telah diakomodir melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati,

---

<sup>1</sup> Kasubag Hukum pada Sekretariat KPU Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan

dan Walikota, yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Pemilihan kepala daerah serentak dilaksanakan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak secara nasional pada tahun 2024. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak secara bertahap tersebut, dilakukan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah. Hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam, di antara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah serentak merupakan pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota dalam lingkup wilayah tertentu yang dilakukan secara serentak atau dalam waktu bersamaan.

Ada konsekuensi terkait waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak, pelaksanaan pilkada serentak mengakibatkan banyaknya kepala daerah yang belum berakhir dan yang telah berakhir masa jabatannya sebelum pelaksanaan pilkada secara serentak dilaksanakan. Sebagai konsekuensi dari aturan tersebut, maka akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sehingga diperlukan penunjukkan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Jika wakil kepala daerah tidak mencalonkan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah, maka wakil kepala daerah yang akan menggantikan posisi kepala daerah. Namun, apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan kembali mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka kedudukan kepala daerah untuk sementara digantikan oleh penjabat kepala daerah. Berbeda dengan daerah yang kepala daerahnya telah berakhir masa jabatannya, praktis daerah tersebut akan diisi oleh penjabat kepala daerah.

Istilah “penjabat sementara” merupakan turunan dari ketentuan dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Jika petahana kembali mencalonkan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Sementara istilah “penjabat kepala daerah” merupakan amanat Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016, yang pada pokoknya mengatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah diangkat penjabat.

Meskipun pada dasarnya istilah “penjabat” dan “penjabat sementara” dapat digunakan untuk sebutan pengganti kepala daerah, namun terdapat perbedaan kondisi dalam penggunaan kedua nomenklatur tersebut. Penggunaan nomenklatur penjabat sementara melekat pada kondisi daerah

yang kepala daerahnya mencalonkan kembali, sementara nomenklatur pejabat melekat pada daerah yang kepala daerahnya telah berakhir masa jabatannya.

Perbedaan kondisi inilah yang mengakibatkan kewenangan pejabat kepala daerah tidak sama. Pengaturan yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah juga tidak memberikan rumusan yang jelas mengenai kewenangan pejabat kepala daerah, sehingga menimbulkan penafsiran yang tidak jelas. Lebih jauh, pengangkatan pejabat kepala daerah tentu menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum. Untuk menjalankan tugas yang telah dilimpahkan kepadanya, seorang pejabat tentu akan mengeluarkan kebijakan-kebijakan, hal ini menimbulkan permasalahan berupa berwenang atau tidaknya pejabat kepala daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan tersebut.

### **Pengaturan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah**

Merujuk ketentuan Pasal 201 UU Pilkada yang mengatur jadwal penyelenggaraan pilkada serentak, bahwa pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan pada Desember 2015, pilkada serentak gelombang kedua pada Februari 2017, pilkada serentak gelombang ketiga pada bulan Juni 2018, pilkada serentak gelombang keempat pada bulan Desember 2020 dan pilkada serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia akan dilaksanakan pada bulan November 2024.

Jika ditelusuri, secara umum terdapat 2 jenis daerah yang harus diisi oleh pejabat kepala daerah. *Pertama*, daerah yang kepala daerahnya mencalonkan Kembali. *Kedua*, daerah yang kepala daerahnya telah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan (berakhir masa jabatannya). Perbedaan kondisi sebagaimana dimaksud diatas, mengakibatkan konsekuensi hukum terhadap kewenangan pejabat kepala daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan pengaturan kedua kondisi yang dimaksud dapat jelaskan sebagai berikut:

#### ***a. Petahana Mencalonkan Kembali***

Merujuk UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur bahwa kepala daerah yang masih menjabat berhak mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dengan memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye, dan selama masa kampanye di-larang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, Menteri Dalam Negeri telah menetapkan Permendagri Nomor 74

Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Pemendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Pasal 1 ayat 5 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengatur bahwa *Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.*

Selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk pejabat sementara (Pjs) gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota sampai selesainya masa kampanye. Pjs untuk daerah provinsi ditunjuk oleh Menteri, sementara Pjs untuk daerah kabupaten dan/atau kota ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur. Lebih lanjut, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, disebutkan bahwa Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
- d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

#### **b. Daerah yang Berakhir Masa Jabatan**

Adanya pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak berarti sistem administrasi pemerintahan berhenti. Oleh karena itu, dalam pemerintahan daerah diadakan mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan pemerintah (kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah).

Dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah, undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah tidak mengatur kewenangan penjabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatannya. Demikian juga dengan penjabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena kepala daerahnya mencalonkan Kembali. Pengaturan kewenangan pada kedua kondisi tersebut tidak diatur dalam UU Pilkada. Pasal 201 ayat 10 dan 11 hanya mengatur mengenai syarat untuk dapat diangkat menjadi penjabat kepala daerah.

Namun demikian, pada kondisi penjabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang mencalonkan kembali, peraturan pelaksanaan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, yakni Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, mengatur kewenangan penjabat kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang mencalonkan kembali. Pada kondisi daerah yang kepala daerahnya telah berakhir masa jabatannya, peraturan perundang-undangan tidak memberikan pengaturan mengenai tugas dan wewenang penjabat kepala daerah.

Berdasarkan dua kondisi daerah tersebut di atas, penjabat kepala daerah pada kondisi daerah yang kepala daerahnya mencalonkan kembali telah diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Namun pada kondisi daerah yang kepala daerahnya telah berakhir masa jabatannya, tidak ditemukan pengaturan mengenai kewenangan penjabat kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara (Handoyo, 2009:20). Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*) (Tjandra, 2014:1).

Wewenang penjabat kepala daerah haruslah berdasar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsi norma yang menurut Kelsen adalah memerintah, melarang, menguasai, memperbolehkan, dan menyimpang dari ketentuan. Sehubungan dengan sifat dan fungsinya yang berbeda tersebut, asas hukum dan norma hukum memberikan pengaruh yang berlainan terhadap perundang-undangan. Sistem norma hukum dalam

pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya, harus sejalan dan searah dengan norma fundamental (Dambi, 2003:6-9).

Menurut Gustav Radburch sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2011:17), cita hukum tidak semata-mata berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, tetapi sekaligus juga bersifat konstitutif yaitu sebagai dasar yang menentukan, bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

Dalam ruang lingkup penyelenggaraan pemerintahan, pengisian jabatan kepala daerah telah diatur melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pengaturan perihal sistem pengisian jabatan kepala daerah memberikan formulasi sebagai berikut: *Pertama*, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, hanya ada satu sistem yang dibenarkan secara konstitusional dalam hal pengisian jabatan kepala daerah, bukan dengan penunjukan, pengangkatan, seleksi, melainkan melalui pemilihan. *Kedua*, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ini rakyat adalah sebagai penentu dalam pemilihan kepala daerah tersebut. *Ketiga*, sistem pengisian jabatan kepala daerah harus merupakan cerminan asas otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ini sistem pemilihan kepala daerah dilakukan oleh rakyat di daerah tersebut.

Dalam kaitannya dengan penjelasan diatas, seorang pengganti kepala daerah, dalam hal ini pejabat kepala daerah tidak bisa ditafsir memiliki tugas dan wewenang seperti pejabat kepala daerah definitif. Hal ini disebabkan cara perolehan wewenang seorang pejabat berbeda dengan pejabat definitif. Kepala Daerah definitif memperoleh kewenangan langsung dari rakyat yang dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah. Sedangkan Pejabat Bupati atau Wali Kota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan gubernur, dan penetapan Pejabat Gubernur oleh Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri.

### **Momentum Revisi UU Pilkada**

Pengalaman pilkada serentak yang lalu, harus jadi pelajaran dalam kaitannya dengan pengangkatan pejabat dan juga pelaksanaan tugas pemerintahan. Untuk itu dalam menyongsong pilkada serentak 2024 secara

nasional sekaligus momentum pemerintah dan DPR melakukan revisi UU Pilkada dan UU Pemilu, kewenangan pejabat kepala daerah harus jadi perhatian dalam revisi UU tersebut.

Jika tetap merujuk pada konsepsi pada UU 10 Tahun 2016, maka kepala daerah hasil pilkada 2017 menjabat sampai tahun 2022, sementara hasil pilkada tahun 2018 akan menjabat sampai tahun 2023. Dengan demikian masing-masing daerah akan diisi oleh pejabat hingga pilkada serentak nasional. Sementara pilkada serentak nasional dilaksanakan bulan November 2024, artinya dalam kurun waktu kurang lebih 2 tahun, masing-masing daerah diisi oleh pejabat kepala daerah. Waktu yang lama bagi seorang pejabat dalam memimpin tugas-tugas pemerintahan di daerah. Berkaca di daerah yang pernah dipimpin oleh pejabat, seorang pejabat tidak memiliki legitimasi kuat dari rakyat, kebijakan-kebijakan yang diambil juga tidak mencerminkan kehendak rakyat, hal ini karena bagaimanapun juga pejabat berbeda dengan kepala daerah definitif.

Tidak adanya pengaturan kewenangan pejabat kepala daerah, membuka peluang bagi pejabat kepala daerah dalam melakukan keputusan dan tindakan pemerintahan layaknya seperti kepala daerah definitif yang berujung pada potensi terabaikannya kepentingan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan haruslah mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Konsekuensinya, keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan tidak bisa dilakukan semena-mena. Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitet beginselen*) (Tjandra, 2014:1). Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Dalam konsepsi negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, organ pemerintahan tidak dapat menganggap memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Dalam membicarakan bagaimana kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis (Ilmar, 2014:93), yang berarti bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang (Ridwan HR, 2013:92). Setiap pejabat administrasi negara dalam bertindak (menjalankan

tugas-tugasnya) harus dilandasi wewenang yang sah yang diberikan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian setiap perbuatan para pejabat administrasi negara harus mempunyai landasan hukum. Oleh karena itu, setiap pejabat administrasi negara sebelum menjalankan tugasnya harus terlebih dahulu dilekati dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan (Nugraha, *et. al.*, 2007:38). P. de Haan, menyebutkan bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit, akan tetapi ditentukan oleh hukum (Ilmar, 2014: 104).

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka konsepsi perubahan pengaturan perlu benar-benar di formulasikan ulang. Alternatif yang dapat ditawarkan sebagai solusi pelaksanaan pilkada selama ini adalah: *pertama* penjabat kepala daerah harus dipilih melalui DPRD masing-masing daerah. Ini dilakukan untuk lebih memberikan legitimasi hukum dari rakyat sehingga pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat kepala daerah lebih memberikan kepastian hukum. *Kedua*, memasukkan kewenangan penjabat dan penjabat sementara kepala daerah ke dalam perubahan undang-undang.

Dengan demikian alternatif di atas, aspek hukum dalam penyelenggaraan pengisian jabatan dan pemerintahan yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara/penyelenggaraan pemerintahan tetap dapat dirawat dan dijaga sebagaimana salah satu pilar dari negara hukum.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. 2011. **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan** Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta.
- Dambi, A. 2003. **Jurnal Tata Negara** Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Handoyo, B.H.C., 2009. **Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”**. Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009.
- Ilmar, A., 2014. **Hukum Tata Pemerintahan**. Prenadamedia Group, Jakarta.
- Nugraha, S., et. al., 2007. **Hukum Administrasi Negara**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Ridwan H.R., 2013. **Hukum Administrasi Negara**, Rajawali Pers, Jakarta.
- Tjandra, W.R., 2014. **Hukum Sarana Pemerintahan**, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah** sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang **Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota** Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang **Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota** sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016.

# 11 | Urgensi Peradilan Khusus Pilkada: *Menyongsong Pilkada Serentak Nasional*

*Didi Muslim Sekutu<sup>1</sup>*

Sejak tahun 2014 Mahkamah Konstitusi telah mengadili dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945. Dalam amar putusan terhadap perkara *a quo*, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan untuk seluruhnya yakni Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun dalam putusan *a quo* Mahkamah berpendapat masih berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut. Kini, hampir 7 tahun inkonstitusional itu dirawat dengan penuh kesadaran.

Dalam perjalanannya, Undang-Undang Pilkada memformulasikan desain penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak. Ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada pokoknya memuat tahapan pemungutan suara serentak secara nasional. Pasal yang

---

<sup>1</sup> Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum KPU Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan

menyinggung mengenai pilkada serentak menitikberatkan pada esensi waktu penyelenggaraan pemilihan yang dilaksanakan secara serentak/bersamaan.

Pilkada serentak gelombang pertama pada Desember 2015, Pilkada serentak gelombang kedua pada Februari 2017, Pilkada serentak gelombang ketiga pada bulan Juni 2018, dan Pilkada serentak gelombang keempat pada bulan Desember 2020 telah bergulir dengan baik, walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan adanya perselisihan terkait hasil pemilihan. Terakhir, untuk pilkada serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia akan dilaksanakan pada bulan November 2024.

Pilkada serentak gelombang pertama diikuti oleh kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015, dan yang berakhir pada rentang bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016. Pilkada serentak gelombang kedua diikuti oleh kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017. Pilkada serentak gelombang ketiga diikuti oleh kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019. Pilkada serentak gelombang keempat diikuti oleh kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Untuk pilkada serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

Pilkada serentak 2020 telah bergulir dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan. Riuhan Pilkada masih terasa, wacana revisi UU Pemilu dan UU Pilkada mengemuka di Dewan Perwakilan Rakyat. Revisi undang-undang *a quo* yang akan menggabungkan UU Nomor 1 Tahun 2015 dan perubahannya (UU Pilkada) dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada akhirnya batal dilaksanakan.

Sepanjang pelaksanaan pilkada serentak sejak tahun 2015 sampai tahun 2020, terdapat beberapa catatan yang tentu membutuhkan banyak perbaikan. Jika ditelusuri, masih segar dalam ingatan kita ketika pasangan calon pilkada Kota Makassar yang didiskualifikasi berdasarkan putusan pengadilan, kemudian putusan Bawaslu yang memerintahkan KPU untuk memasukkan kembali beberapa calon kepala daerah yang oleh KPU diduga tidak memenuhi syarat. Terbaru, putusan Bawaslu Bandar Lampung yang mendiskualifikasi pasangan calon bupati dan wakil bupati terpilih karena terbukti melakukan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif, meskipun akhirnya putusan *a quo* dianulir Mahkamah Agung. Mengapa badan peradilan khusus pilkada perlu segera dibentuk?

## **Pelajaran Pilkada Sebelumnya**

Dalam suatu negara demokrasi, peranan lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu faktor penting untuk mencapai pemilu yang demokratis. Lebih lanjut, salah satu parameter pemilihan kepala daerah yang demokratis adalah sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilihan yang adil dan tepat waktu. Dalam pelaksanaan pemilihan dimungkinkan terdapat pihak-pihak yang tidak puas kemudian menuntut haknya, baik dalam proses tahapan maupun terhadap hasil pemilihan yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Harus diakui selama ini terlalu banyak pihak yang terlibat dalam penyelesaian perselisihan pilkada, sehingga sulit menghadirkan keadilan bagi peserta dan penyelenggara. Meski Bawaslu diberi kewenangan dalam menangani sengketa pemilihan, namun pengaturan tersebut belum secara tegas mengatur apakah putusan tersebut bersifat final atau tidak. Hal itu terbukti setelah KPU menindaklanjuti putusan Bawaslu, objek dari keputusan yang dikeluarkan oleh KPU masih bisa menjadi objek sengketa. Untuk itu kiranya penting menelaah lebih jauh keberadaan peradilan khusus pilkada yang merupakan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 kewenangan penyelesaian pelanggaran pidana diletakkan diantaranya pada Sentra Gakkumdu dan kemudian diserahkan pada pengadilan umum dengan membentuk Majelis Khusus Tindak Pidana. Sedangkan untuk sengketa proses atau sengketa pemilihan dan tata usaha negara, diproses administratif oleh Bawaslu, kemudian ke pengadilan tata usaha negara, yang ditangani Majelis Khusus Tata Negara. Sementara itu untuk penyelesaian perselisihan hasil masih ditangani Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian maka penyelesaian pelanggaran dan sengketa/perselisihan pilkada masih berada pada lembaga yang terpisah. Dengan kondisi demikian, pemenuhan penyelesaian secara singkat dan cepat akan sulit dicapai.

Sebagai contoh, putusan Bawaslu yang mendiskualifikasi pasangan calon di Bandar Lampung, pasangan calon Eva-Deddy dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif, berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. Sebelumnya, terdapat tujuh rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu. Tersebar di Kaur, Ogan Ilir, Banggai, Kabupaten Gorontalo, Halmahera Utara, Pegunungan Bintang, dan Kutai Kartanegara. Dua diantaranya di eksekusi KPU dengan pembatalan, yakni Banggai dan Ogan Ilir namun diskualifikasi itu dibatalkan oleh PT TUN dan MA. Rekomendasi yang

dikeluarkan Bawaslu sama kontroversialnya dengan putusan pasangan calon di Bandar Lampung. Ini memberi bukti bahwa penyelesaian masalah hukum masih belum dilakukan secara terpadu dan masih terjadi disharmoni putusan yang pada akhirnya keadilan sulit diwujudkan.

Kemudian ditempat berbeda, Komisi Pemilihan Umum menunda Pilkada Boven Digoel karena ada sengketa terkait status hukum salah satu calon yakni Yusak Yaluwo. Dalam Peraturan KPU tentang Pencalonan, bekas terpidana semacam Yusak harus menjalani jeda lima tahun sejak selesai menjalani masa pidana, sebelum dapat mencalonkan diri dalam pilkada. Hitungan KPU, Yusak bebas bersyarat pada 7 Agustus 2014 dan baru bisa dianggap menyelesaikan masa tahanannya tanggal 26 Mei 2017. Seharusnya, Yusak baru bisa mendaftar pada tahun 2022. Berbekal aturan KPU, Yusak seharusnya belum bisa maju namun oleh KPU setempat diloloskan. Imbasnya, tiga orang anggota KPU Boven Digoel dinonaktifkan dari kerjanya. Hal serupa juga pernah dilakukan Yusak di masa lalu. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Boven Digoel akhirnya meloloskan Yusak Yaluwo dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2020.

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/pilkada dilaksanakan oleh KPU dan peserta pemilu atau tidak.

Terlepas dari perdebatan putusan Bawaslu tersebut sudah tepat ataupun tidak, munculnya masalah ini disebabkan oleh tidak terpadunya penyelesaian sengketa dan pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini menyebabkan peraturan perundang undangan tidak terlaksana secara efektif, efisien, dan juga terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

Persoalannya, selama ini perselisihan yang terjadi baik antara peserta dengan peserta, dan peserta dengan penyelenggara tidak menghadirkan kepastian hukum yang adil. Sebut saja beberapa keputusan KPU yang dianulir oleh Bawaslu, persoalan semakin runyam jika tindak lanjut dari putusan tersebut kembali digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian harapan adanya putusan hukum yang mengikat dan dihormati seluruh khalayak nampaknya sulit dicapai.

## Tindak Lanjut Putusan MK

Sejarah mencatat, kewenangan dalam mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilu pernah berada di Mahkamah Agung, namun berselang beberapa tahun, kewenangan tersebut dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi. Beban kerja yang berat bagi Mahkamah Agung dianggap sebagai alasan melimpahkan kewenangan tersebut ke MK. Namun dalam perjalannya, wewenang itu kembali diserahkan kepada MK.

Melalui Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2013, MK mengabulkan permohonan pemohon dan membatalkan pasal yang menjadi dasar kewenangan MK dalam mengadili dan memutus perselisihan hasil Pilkada. Amar putusan MK mengatakan bahwa selama belum terbentuk pengadilan yang menangani perselisihan hasil pemilu, maka wewenang itu tetap berada di MK. Alasannya agar tidak ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang menyelesaikan sengketa pilkada.

Pembuat undang-undang sebenarnya telah mengaturnya melalui UU Nomor 10 Tahun 2016, ketentuan Pasal 156 mengatur bahwa Peradilan Khusus Pemilu harus dibentuk sebelum pelaksanaan Pilkada serentak dilaksanakan, sementara menurut ketentuan Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, Pilkada serentak dilaksanakan pada bulan November 2024. Sebetulnya norma *a quo* tidak memberikan kepastian hukum perihal kapan lembaga peradilan khusus Pemilu itu dibentuk. UU 10 Tahun 2016 hanya mengatur sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional dilaksanakan. Jika ditelusuri, salah satu alasan pemohon mengajukan permohonan karena menganggap beban kerja Mahkamah Konstitusi yang cukup berat, karena satu sisi harus menangani pengujian undang-undang, pada sisi yang lain harus juga fokus mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilu.

Bisa dibayangkan, sejak putusan MK tahun 2014 yang lalu, Mahkamah Konstitusi masih mengadili perkara pilkada tahun 2015, 2017, 2018, dan terakhir tahun 2020. Ditengah perkara pengujian UU yang juga membutuhkan tenaga ekstra, harus ditambah dengan kesibukan mengadili dan memutus perselisihan hasil pilkada.

Andai peradilan pilkada telah terbentuk, akan berbeda cerita. Keberadaan pengadilan khusus ini dianggap memberikan kepastian hukum penanganan sengketa tanpa adanya dualisme putusan sebagaimana yang terjadi dalam praktek selama ini.

## Momentum Perubahan Regulasi

Di tengah banyaknya gagasan yang mengemuka terkait dengan revisi UU Pemilu dan UU Pilkada, gagasan untuk segera membentuk peradilan khusus pemilu juga tidak boleh luput. Penting memastikan perubahan tersebut mengakomidir pembentukan pengadilan khusus pilkada.

Kita semua paham bahwa putusan MK itu bersifat mengikat setelah dibacakan (*final and binding*). Persoalan yang selalu dikaitkan dengan sulitnya implementasi eksekusi putusan MK adalah sifat putusan MK yang dirumuskan bersifat *final*, dengan tidak ada kata mengikat (*binding*). Pada satu sisi, rumusan ini dinilai sebagai suatu kelemahan normatif, baik yang tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, maupun dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final...” Sedangkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditegaskan kembali MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final. Penulis termasuk yang berpendapat, bahwa maksud dari pasal tersebut mengandung makna mengikat. Hal ini diperkuat dengan rumusan Pasal 57 yang menyatakan bahwa pasal atau undang-undang yang dibatalkan oleh MK tidak memiliki kekuatan mengikat.

Nampaknya pembentuk undang-undang belum menyadari pentingnya pembentukan peradilan khusus pemilu. Padahal, jika menegok kebelakang, andai kata pengadilan khusus pilkada telah terbentuk tentu bisa menyelesaikan sengketa yang muncul dalam setiap penyelenggaraan pilkada serentak. Sebetulnya putusan MK tersebut harus segera ditindaklanjuti oleh pembentuk UU untuk menghadirkan kepastian hukum dan juga penyelesaian perselisihan yang terpadu.

Ihwal mekanisme tindak lanjut putusan MK dalam konteks legislasi merujuk pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang salah satunya berisi tentang tindak lanjut atas putusan MK, selanjutnya diatur bahwa tindak lanjut putusan MK tersebut dilakukan oleh DPR atau Presiden. Oleh karena itu adalah logis jika Pemerintah dan DPR selaku pembentuk undang-undang dituntut untuk segera membentuk pengadilan khusus Pilkada sebagaimana amanat putusan MK.

Secara jujur harus diakui, putusan MK *a quo* telah memberikan kontribusi positif dalam penguatan prinsip pilkada yang demokratis. Oleh

karena itu dalam posisinya sebagai positif legislator, DPR dan Pemerintah harus memanfaatkan itu.

Lebih jauh isu substansial yang perlu dijawab adalah: *pertama*, bagaimana kedudukan pengadilan khusus pilkada yang akan dibentuk nanti, apakah berada di bawah Mahkamah Agung atau dibentuk badan peradilan *ad hoc* yang akan menangani perselisihan hasil nanti. Atau sebagaimana praktek yang telah dilaksanakan selama ini yakni peningkatan peran Bawaslu menjadi badan peradilan khusus pilkada.

*Kedua*, apakah putusan pengadilan khusus Pilkada nanti bersifat final dan mengikat, mengingat putusan-putusan sebelumnya masih terdapat upaya hukum lain sehingga menyulitkan peserta dan penyelenggara dalam mendapatkan akses kepastian hukum.

Dalam konteks berpikir negara hukum yang tertib, maka tentunya harus dikatakan bahwa proses perbaikan itu hanya dapat dilakukan tatkala undang-undang diubah. Dalam arti, secara *expressis verbis* diatur mengenai pembentukan pengadilan khusus pilkada. Pertanyaannya, apakah sudah cukup jika diatur dalam pengaturan yang sama dengan pemilu dan pilkada? Jika berpikir lebih jauh, tidak cukup jika hanya diselip dalam ketentuan pemilu dan pilkada. Pengaturan pembentukan pengadilan khusus pemilu harus dibentuk dalam satu aturan yang secara khusus mengatur pembentukan beserta hukum acaranya.

Sekurang-kurangnya pembentuk undang-undang harus memahami kebutuhan peradilan khusus pilkada. Pemikiran hukum pembentukan pengadilan khusus pilkada memang membutuhkan investasi yang cukup besar, akan tetapi dilihat investasi hukum jangka Panjang, maka pengadilan khusus pemilu/pilkada akan memberikan alternatif hukum dalam menangani kasus-kasus pemilu agar lebih cepat, murah dan mudah, serta memberikan kepastian hukum kepada semua pihak. Pengadilan khusus pemilu merupakan salah satu komponen dasar terciptanya kepastian hukum menuju negara demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 dibawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Alangkah baiknya jika pengadilan khusus pilkada serentak merupakan bagian terpenting dalam mengawal proses demokrasi. Karena peradilan khusus pemilu merupakan sebuah *ius constituendum* (cita hukum) yang tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan umum. Selain itu, juga untuk memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan pilkada serentak, untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi. Tak

kalah pentingnya, sekaligus sebagai upaya untuk mempercepat penyelesaian sengketa atau kasus-kasus selama proses pemilihan berlangsung.

Kita telah mengorbankan banyak hal karena terus merawat kondisi inkonstitusional itu, bersusah payah menghadirkan penyelenggaraan pemilihan yang demokratis, namun itu semua akan sulit terwujud jika tidak didorong oleh kemauan pembentuk regulasi untuk membentuk dengan segera peradilan khusus pilkada. Jangan sampai tengat waktu tersebut semakin terus dibiarkan berlarut, cukuplah pelajaran pilkada sebelumnya menjadi catatan. Terlepas dari itu semua, keberadaan peradilan khusus pilkada perlu dipertimbangkan sehingga masalah keadilan pilkada yang terjadi sebelumnya dapat dimoderasi dengan baik.

## Daftar Pustaka

### ▪ Jurnal

Topane Gayus Lumbuun, ***Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI***, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No. 3 - September 2009.

Agung Dugaswara, ***Harmonisasi Peraturan KPU dan Peraturan Perundangan Lainnya demi Terciptanya Azas Kepastian Hukum***, www. Journal.kpu.go.id.

### ▪ Materi Internet

<https://tirto.id/bawaslu-sahkan-koruptor-yusak-valuwo-ikut-pilkada-boven-digoel-f7VA> diakses 15 Februari 2021.

### ▪ Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang ***Mahkamah Konstitusi***.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang ***Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*** Menjadi Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XII/2013 Perihal ***Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945***

# 12 | Akuntabilitas Data Pemilih dan Pilkada Demokratis

*Robby A.M. Manoppo<sup>1</sup>*

## **Pendahuluan**

Pelaksanaan pilkada serentak lanjutan tahun 2020 telah usai. Rabu, tanggal 9 Desember 2020 masyarakat yang telah memenuhi syarat pemilih sesuai ketentuan perundang-undangan, masing-masing telah menentukan pilihannya, dan peserta pemilihan yang terpilih telah ditetapkan oleh KPU, terkecuali yang masih sementara berproses dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan di Mahkamah Konstitusi. Meskipun pilkada telah usai, namun sebagai sebuah siklus demokrasi yang akan terus berulang, penting kiranya untuk terus dilakukan evaluasi terhadap sebagian atau keseluruhan tahapan pemilihan. Evaluasi akan menghasilkan masukan yang berharga untuk perbaikan prosedur pilkada menuju sebuah kondisi yang menampilkan demokrasi substansial.

Proses penyusunan dan pemutakhiran data pemilih adalah suatu tahapan penting pelaksanaan pilkada, oleh sebab itu pengaturan yang jelas dan konkret perlu ditata dengan baik, dengan memerhatikan informasi data kependudukan yang dinamis. Dengan pengaturan yang baik, akan memberikan suatu pedoman bagi penyelenggara pilkada, termasuk didalamnya badan *ad hoc*, untuk memaksimalkan kinerjanya. Tentu saja disertai dengan penguatan personil dan kelembagaan melalui bimbingan teknis serta koordinasi dan komunikasi secara hirarkis. Di samping itu perlu

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Kabupaten Minahasa Utara

juga koordinasi dengan pihak *stakeholders*, sehingga proses dan penyusunan daftar pemilih akan melahirkan produk daftar pemilih dengan tingkat keakuratan yang tinggi.

Ketentuan teknis pelaksanaan pemutakhiran data pemilih diatur dalam Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota, sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2019, dan terakhir telah diubah dengan PKPU Nomor 17 Tahun 2020.<sup>2</sup> Dalam regulasi tersebut diatur mekanisme dan prosedur pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih yang bermuara pada penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Pengaturan tentang pemutakhiran data pemilih dalam Peraturan KPU sesungguhnya merupakan turunan dari pengaturan dalam UU Pilkada, Secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dalam ketentuan ayat (1) menyebutkan bahwa *untuk menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih*. Selanjutnya dalam ayat (2) dikatakan bahwa *dalam hal warga negara tidak terdaftar sebagai Pemilih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pemilih menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan penduduk pada saat pemungutan suara*. Terkait dengan dengan Pasal 57 ayat (2) tersebut, implementasinya diatur dengan Peraturan KPU dan petunjuk teknis yang mengatur secara spesifik. Misalnya pengaturan dalam Pasal 5 Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih, secara jelas dan detail mengatur syarat bagi setiap warga negara untuk dapat didaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak pilihnya.

Pertanyaan yang hendak dijawab melalui tulisan ini adalah: apakah pengaturan dalam Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih telah menjamin perwujudan pilkada yang demokratis? Apakah proses dalam pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih benar-benar dapat dipertanggungjawabkan?

### **Pengertian Data, Pemilih dan Daftar Pemilih**

Data adalah catatan atas kumpulan fakta yang diperoleh melalui hasil pengukuran atau pengamatan terhadap variabel dalam bentuk angka ataupun kata-kata serta keterangan. Beberapa ahli berpendapat tentang pengertian data. Menurut Davis *dalam* Hartono (2013:16) data adalah bahan mentah bagi informasi. Sejalan dengan pendapat tersebut Kadir (2009:3)

---

<sup>2</sup> Selanjutnya disebut Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih

menyebut bahwa data adalah suatu bahan mentah yang kelak dapat diolah lebih lanjut untuk menjadi suatu yang lebih bermakna. Data inilah yang nantinya akan disimpan dalam *database*.

Melalui pendapat yang disampaikan tersebut diatas maka memberikan gambaran dan pemahaman bahwa data adalah hal, peristiwa atau kenyataan lainnya, yang mengandung suatu pengetahuan untuk dijadikan dasar guna penyusunan keterangan, pembuatan kesimpulan atau sumber dari informasi. Jadi, merupakan suatu kumpulan fakta untuk kemudian diolah, sehingga dapat diutarakan secara jelas dan tepat, dan kemudian dapat dipahamai dan dimengerti oleh orang lain.

Selanjutnya tentang pengertian pemilih dan daftar pemilih, Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih Pemilih telah memberikan pengertian yang konkret. Menurut peraturan tersebut, yang disebut sebagai pemilih adalah *penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan*. Dari definisi pemilih tersebut, dapat dikategorisasi dua syarat untuk setiap penduduk WNI, untuk mendapatkan status sebagai pemilih. Syarat pertama terkait dengan usia, sedangkan syarat yang kedua terkait dengan keterdaftaran dalam daftar pemilih. Dua syarat ini bersifat kumulatif bukan alternatif. Dengan kata lain, seorang penduduk yang telah berusia tujuh belas tahun namun tidak terdaftar sebagai pemilih, maka belum bisa dikatakan sebagai pemilih. Sementara itu, jika yang terjadi adalah kebalikannya, misalnya terdapat seorang penduduk telah didaftar sebagai pemilih namun belum berusia 17 tahun dan/atau sudah pernah kawin, maka hal tersebut mencerminkan daftar pemilih yang tidak valid dan merupakan penyimpangan dari ketentuan.

Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih memilah jenis-jenis daftar pemilih untuk pilkada sebagai berikut:

- *Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan yang selanjutnya disingkat DP4, adalah data yang disediakan oleh Pemerintah berisikan data penduduk yang memenuhi persyaratan sebagai Pemilih pada saat Pemilihan diselenggarakan.*
- *Daftar Pemilih Sementara yang selanjutnya disingkat DPS, adalah daftar Pemilih hasil pemutakhiran Daftar Pemilih Tetap pemilihan umum atau pemilihan terakhir dengan mempertimbangkan DP4.*
- *Daftar Pemilih Tetap yang selanjutnya disingkat DPT, adalah DPS yang telah diperbaiki oleh PPS dan ditetapkan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota.*
- *Daftar Pemilih Tambahan yang selanjutnya disingkat DPTb, adalah daftar Pemilih yang tidak terdaftar sebagai Pemilih dalam DPT, namun*

*memenuhi syarat dilayani penggunaan hak pilihnya pada hari dan tanggal pemungutan suara.*

- *Daftar Pemilih Pindahan yang selanjutnya disingkat DPPH, adalah daftar yang berisi Pemilih yang telah terdaftar dalam DPT yang menggunakan hak pilihnya di TPS lain.*

Peraturan KPU juga mendefinisikan Pemutakhiran Data Pemilih sebagai kegiatan untuk memperbaharui data Pemilih berdasarkan Daftar Pemilih Tetap dari Pemilu atau Pemilihan Terakhir yang dimutakhirkan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota dibantu oleh PPK, PPS dan PPDP dengan mempertimbangkan DP4 dan dilakukan Pencocokan dan Penelitian.

### **Pemutakhiran Data Pemilih Pilkada 2020**

Pemutakhiran data pemilih menjadi Daftar Pemilih Tetap melalui proses Panjang. Dimulai saat pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri menyampaikan DP4 untuk selanjutnya dilakukan sinkronisasi oleh KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan pilkada dengan DPT terakhir yakni Pemilu 2019. Selanjutnya, hasil sinkronisasi disusun daftar pemilih melalui formulir Model A-KWK, sebagai dasar dilakukan pencocokan dan penelitian (coklit) melalui verifikasi faktual di lapangan, untuk memastikan keadaan nyata atau sebenarnya terkait elemen data yang bersumber dari data kependudukan. Kegiatan coklit dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) di setiap desa/kelurahan untuk daerah yang menyelenggarakan kegiatan pilkada.

Berdasarkan hasil Coklit oleh PPDP dilakukan rekapitulasi dan penyusunan daftar pemilih hasil pemutakhiran oleh PPS dan PPK. Selanjutnya KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPS. Terhadap DOPS tersebut, kemudian dilakukan uji publik untuk mendapat masukan/tanggapan masyarakat, dan selanjutnya berproses menjadi Data Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP). DPSHP kemudian ditetapkan sebagai DPT. Penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih ibaratnya diawali dengan data dalam bentuk bahan mentah yang diolah dengan menggerakkan semua sarana dan potensi sumber daya, melalui perencanaan yang akurat dan pelaksanaan yang tepat sehingga menghasilkan suatu produk yang berkualitas.

Tahapan dan kegiatan pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih adalah suatu proses dari hulu sampai hilir yang dilakukan melalui pengelolaan yang efektif, dimulai dengan sinkronisasi serta pencocokan dan penelitian dalam kurun waktu tertentu, selanjutnya produk akhir menghasilkan DPT yang akurat. Prosedur yang dilaksanakan dengan

baik merupakan jaminan akuntabilitas data pemilih. Dengan kata lain, daftar pemilih yang bisa dipertanggungjawabkan (akuntabel) berasal dari sebuah proses yang dilakukan dengan memerhatikan prosedur, syarat dan ketentuan serta aspek kehati-hatian dalam menghasilkan daftar pemilih.

### **Penetapan Daftar Pemilih Tetap**

Sesuai dengan tahapan dan jadwal pilkada, maka kegiatan penetapan DPT telah dilaksanakan oleh KPU di 9 Propinsi dan 261 Kabupaten/Kota sebagai daerah yang menyelenggarakan pilkada. Provinsi Sulawesi Utara menetapkan DPT untuk Pilkada 2020 melalui Rapat Pleno Terbuka KPU Provinsi Sulut. Jumlah DPT yang ditetapkan adalah 1.831.867 pemilih, yang tersebar di 15 Kabupaten /Kota. Untuk Kabupaten Minahasa Utara (Minut), DPT yang ditetapkan sejumlah 151.147 pemilih, yang tersebar di 10 Kecamatan. Penetapan tersebut dilaksanakan dalam Rapat Pleno Terbuka KPU Minut.

DPT telah ditetapkan, namun sifatnya dinamis masih bisa berubah karena dihubungkan dengan dinamika data kependudukan yang terus bergerak atau dinamis. Dinamika daftar pemilih tersebut yang kemungkinan masih bisa bertambah, terutama warga masyarakat yang pada tanggal 9 Desember 2020 telah berusia 17 tahun ataupun belum berusia 17 tahun tapi sudah kawin, serta perubahan data kependudukan terkait dengan pemilih yang pindah domisili yang kemudian mengurus perubahan administrasi kependudukan melalui KTP-Elektronik yang baru sesuai dengan domisilinya. Perpindahan pemilih tersebut diakomodir dengan mekanisme pindah memilih dan dicatat sebagai pemilih pindahan dalam DPPH. Pemilih yang memenuhi syarat namun tak terdaftar dalam DPT, diakomodir disaat hari pemungutan suara dalam DPTb. Mekanisme-mekanisme ini semata-mata dilakukan sebagai upaya menyelamatkan hak politik warga negara untuk menggunakan hak pilih.

Di lain pihak, sesungguhnya data pemilih yang dalam administrasi tahapan pilkada telah menjadi DPT bukan sekedar angka nominal atau semata-mata kepentingan penggunaan hak pilih saat pemungutan dan perhitungan suara tanggal 9 Desember 2020. Namun, sangat terkait dengan prosedur untuk menentukan jumlah kebutuhan logistik pilkada. Logistik atau perlengkapan pemilihan tersebut antara lain: surat suara, kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya, yang terkait dengan penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara pilkada di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS).

DPT memberi suatu gambaran awal yang dapat mengukur partisipasi masyarakat pemilih yang menggunakan hak pilih. Partisipasi pemilih, dari sisi kuantitas merupakan parameter penilaian keberhasilan dan sukses pelaksanaan pilkada. Mengapa partisipasi pemilih penting? Hal ini terkait dengan esensi demokrasi itu sendiri sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Akurasi data pemilih yang dikaitkan dengan tingkat partisipasi masyarakat yang mengambil bagian dalam proses politik, mencerminkan kehidupan demokrasi yang nyata, bertumbuh melalui kesadaran bahwa sebagai warna negara atau sebagai subyek demokrasi yang memiliki kedaulatan tertinggi, akan menentukan pemimpin di daerah melalui mekanisme demokrasi yang sehat.

DPT untuk pilkada juga menjadi sumber informasi yang luas bagi publik sehingga menjadi dokumen penting bagi KPU yang terus dipelihara pasca pilkada. Data pemilih ini menjadi referensi yang penting yang akan dibutuhkan untuk penyelenggaraan pemilu dan pilkada pada masa dan periode berikutnya. Selain itu, DPT akan menjadi objek ataupun bahan dan sumber referensi kegiatan penelitian bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang kepemiluan dan demokrasi. Selain itu, DPT menjadi bahan evaluasi untuk kepentingan internal KPU dalam mewujudkan tata kelola pemilu atau pilkada yang lebih baik.

Bagi pasangan calon ataupun partai politik pengusung/pendukung pasangan calon, ataupun Tim Kampanye, DPT dapat menjadi sumber pertimbangan dalam memetakan langkah strategis untuk meraih dukungan. Hal ini terutama selama masa kampanye. Selain itu bagi lembaga survey akan menjadikan DPT sebagai bahan analisis dan kajian untuk kepentingannya selama penyelenggaraan pemilihan. Adanya aplikasi Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) merupakan sistem elektronik dan informasi sebagai sarana atau bentuk transparansi KPU dalam penyampaian informasi kepada masyarakat tentang data pemilih.

### **Hak Pilih sebagai Hak Asasi Manusia.**

Proses pemutakhiran data yang diawali dengan sinkronisasi DP4 dan DPT Pemilu terakhir, dilaksanakan dalam waktu yang cukup panjang, berdasarkan tahapan dan sesuai regulasi. Hal ini sesungguhnya hendak meng-isyaratkan bahwa data pemilih sebagai bagian dari representasi dari masyarakat yang telah memiliki hak pilih, harus terdata dan tercatat secara akurat, sebagai upaya melindungi hak pilih. Selain hal tersebut, DPT menjadi sarana dalam langkah awal menuju kehidupan demokrasi yang layak dan lebih baik serta bermartabat. Menjadi parameter sesungguhnya dari nilai-nilai

demokrasi yang hidup dan berkembang, dan menjadi suatu keniscayaan bagi eksistensi negara yang menganut paham demokrasi dalam sistem pemerintahannya.

Pilkada Tahun 2020 merupakan bagian dari proses politik untuk memilih sekaligus memberikan legitimasi bagi putera-puteri terbaik anak bangsa untuk menjadi pemimpin di daerah. Hal ini dilaksanakan melalui mekanisme demokrasi sesuai konstitusi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dengan demikian masyarakat menjadi faktor utama dalam pelaksanaan pilkada karena sesungguhnya pilkada adalah milik rakyat atau perwujudan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, hak pilih setiap warga negara dalam berdemokrasi yang diterjemahkan secara konkret melalui pilihan politik, yang merupakan suatu hal yang dijamin oleh konstitusi.

Hajatan pilkada serentak tahun 2020, akan ada peran setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih dan terdaftar dalam daftar pemilih untuk menyalurkan hak konstitusi secara bertanggung jawab dan bijaksana. Menyalurkan hak politik yang dijamin oleh konstitusi merupakan bentuk perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang secara universal telah diakui sebagai kebebasan dasar manusia. Hal ini terkait dengan Resolusi Majelis Umum PBB yang mengesahkan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dan *Optional Protocol Kovenan to the Internasional Covenant on Civil and Political Rights* (Opsional Protokol Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik), yang mengukuhkan Hak Asasi Manusia (HAM) di bidang sipil dan politik. Indonesia telah meratifikasi resolusi PBB tersebut pada tanggal 28 Oktober 2005, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Hak politik setiap warga negara mendapat jaminan dalam UUD 1945 dan berbagai instrumen hukum positif. Hal ini, antara lain dinyatakan dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 43 ayat 1, yang menegaskan bahwa *setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Penggunaan hak pilih, termasuk hak dipilih adalah suatu hak yang merupakan bagian dari hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki oleh manusia semata-mata ia manusia. Hak ini dimilikinya bukan karena diberikan oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan martabatnya sebagai manusia. Jadi, proses pemutakhiran data sehingga menjadi data pemilih akurat/valid, adalah bentuk pemenuhan hak

asasi manusia dalam konteks mengambil bagian dalam proses politik dalam pilkada.

### **Kontribusi Pemenuhan Hak Pilih Terhadap Pilkada Demokratis**

Proses pemutakhiran data yang outputnya adalah penetapan DPT untuk pilkada adalah tahapan penting yang dilakukan oleh KPU sesuai tugas dan kewenangan, yang dilaksanakan melalui upaya nyata berdasarkan prinsip profesionalitas, integritas, transparansi dan akuntabilitas. Dengan tingkat akurasi dan validitas DPT yang baik, memberikan kontribusi terhadap pemenuhan aspirasi politik dalam bentuk hak pilih sebagai hak dasar yang dimiliki oleh setiap warga negara, melalui penggunaan hak pilih. Di samping itu sebagai aspek penting menjadi ukuran dari sisi kualitas pilkada yang semakin demokratis dan berintegritas dan berkepastian hukum.

Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik, dan menggunakan hak pilih secara rasional tanpa ada intervensi ataupun intimidasi dari siapapun. Pilkada adalah milik rakyat melalui proses politik, dan partisipasi politik adalah inti dari demokrasi. Demokrasi itu sendiri mengedepankan serta menjunjung tinggi prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*) kepada setiap warga negara, dengan hak pilih yang dimiliki. Pelaksanaan hak politik atau hak demokrasi tersebut, akan terjadi melalui data pemilih yang akurat. Data pemilih yang tidak akurat dapat menghilangkan hak politik warga negara untuk berpartisipasi dalam pilkada.

### **Penutup**

Bahwa data pemilih yang diperoleh melalui prosedur pemutakhiran data di lapangan adalah suatu elemen penting dalam tahapan Pilkada 2020, karena memberikan suatu informasi sekaligus kepastian hukum bagi masyarakat yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih, untuk menggunakan aspirasi dan hak itu dalam pilkada. Karenanya sangat penting memerhatikan aspek akuntabilitas dalam penyusunan daftar pemilih.

Data pemilih adalah suatu informasi untuk kepentingan penyelenggaraan pilkada, tetapi juga sebagai upaya untuk melindungi hak konstitusi masyarakat dan sebagai bentuk pemenuhan terhadap Hak Asasi Manusia. Bahwa data pemilih yang memiliki tingkat akurasi yang tinggi akan mendukung nilai-nilai kehidupan demokrasi, karena sesungguhnya rakyat adalah pemilik demokrasi, yang berdaulat penuh untuk menentukan dan memberi amanah kepada pemimpin yang terpilih.

## Daftar Pustaka

### Buku

Hartono B., 2013. *Sistem Informasi Manajemen Berbasis Komputer*. Rineka Cipta, Jakarta.

Kadir, A., 2009. *Membuat Aplikasi Web dengan PHP dan DatabaseMySQL*, Pustaka Belajar. Yogyakarta.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang ***Hak Asasi Manusia***

Undang-Undang Nomor No. 12 Tahun 2005 tentang ***Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)***.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang ***Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*** Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang ***Pemilihan Umum***.

Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang ***Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota***, sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2020.

# 13 | Memutus Mata Rantai Politik Uang dalam Pilkada

*Perspektif Regulasi dan Bedah Alur Transaksional*

Meidy Yafeth Tinangon <sup>1</sup>

## **Introduksi: Jalan Berliku Pilkada dan Bayang-bayang Politik Uang**

Sepanjang 15 tahun penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) yaitu sejak 2005-2020, telah banyak upaya-upaya pembenahan yang dilakukan, namun demikian evaluasi dan rekonstruksi sistem dan praksis pilkada perlu terus dilakukan. Evaluasi terhadap pelaksanaan pilkada langsung perlu dilakukan terus menerus (*re-evaluasi*), agar supaya substansi demokrasi yang dikehendaki bersama sesuai konstitusi bangsa ini bisa tercapai.

Menengok ke belakang disaat pilkada langsung pertama kali hadir pada tahun 2005, di kala itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan dan menjadi landasan hukum penyelenggaraan pilkada. Dalam ketentuan Pasal 27 ayat (5) menyebutkan bahwa, *kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*. Untuk teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bulan Juni tahun 2005, pilkada langsung mulai digelar dengan peserta dari calon yang diajukan partai politik (parpol) atau gabungan parpol. Tahun 2008, peserta pilkada bisa dari calon perseorangan atau yang populer dengan sebutan “calon independen”. Hal

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara (Ketua divisi Hukum dan Pengawasan);

tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005.

Pada tahun 2007, disaat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, nomenklatur pilkada berubah menjadi *pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah* atau disingkat pemilukada. Namun, Tahun 2011, ketika Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, istilah yang digunakan berubah lagi menjadi *pemilihan gubernur, bupati dan walikota*.

Wacana mengembalikan pilkada lewat proses pemilihan di DPRD sempat disahkan oleh DPR-RI dalam penetapan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa pemilihan kepala daerah dikembalikan secara *tidak langsung*, atau kembali dipilih oleh DPRD. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang kemudian “dikoreksi” Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014. Dasar pertimbangan dikeluarkannya perppu tersebut diantaranya bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD, telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat, dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Menjawab persoalan dan dinamika dalam masyarakat, maka Perppu Nomor 1 Tahun 2014, kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang mengatur penyelenggaraan pilkada serentak, serta perbaikan beberapa mekanisme teknis penyelenggaraan. Perbaikan-perbaikan juga nampak dari tiga kali perubahan terhadap UU Nomor 1 Tahun 2015 yaitu dengan UU Nomor 8 Tahun 2015, UU Nomor 10 Tahun 2016 dan terakhir, UU Nomor 6 Tahun 2020.

Sepanjang dinamika perjalanan pilkada tersebut di atas, salah satu persoalan yang sampai saat ini seakan-akan tak bisa diselesaikan adalah masalah politik uang (*money politic*). Dianggap masalah, karena politik uang merupakan kesenjangan antara harapan ideal pilkada yang jujur dan adil dalam sebuah sistem yang demokratis, dan kenyataan pragmatis yang bertentangan dengan asas jujur dan adil. Mawardi dan Jufri (2019:97) menyebut bahwa selama pelaksanaan pemilu dan pilkada di era reformasi tidak bisa dilepaskan dengan diskursus dan praktek politik uang. Disebut diskursus karena isu tentang adanya politik uang atau mahar politik dalam

kandidasi pilkada sering menjadi pembicaraan dominan, namun tidak banyak yang dapat membuktikan adanya mahar politik tersebut.

Bagaimanapun, politik transaksional menjadi musuh demokrasi substansial yang merindukan kejujuran dan keadilan. Praktik politik tersebut haruslah dilawan, meskipun sepertinya telah menjadi kultur politik dan telah terkonstruksi sebagai mata rantai strategi politik. Adakah jalan memutus mata rantai politik uang?

### **Problematika Politik Uang: Salah Sistem Pilkada?**

Sepanjang 15 tahun penyelenggaraan pilkada (2005-2020), sekalipun pembenahan-pembenahan *substansif* maupun *teknis-prosedural* telah dilakukan dengan instrumen pembenahan regulasi, namun problematika politik uang terus terjadi. Problematika tersebut tentu saja menjauhkan kita dari harapan pergerakan progresif dari demokrasi elektoral prosedural menuju pencapaian demokrasi elektoral prosedural yang substansial yaitu demokrasi yang sarat nilai luhur keadilan, kebenaran, transparansi dan kejujuran. Bahkan problematika politik uang seringkali menjadikan pilkada langsung sebagai kambing hitam. Pertanyaannya, benarkah problematika politik uang disebabkan oleh *pilkada yang bersifat langsung* dan dengan demikian merupakan kegagalan sistem pilkada langsung, atautkah ada faktor lain?

Apakah pilkada yang bersifat langsung merupakan penyebab politik uang? Bahwa pilkada dalam bentuk apapun, pada kenyataannya tak luput dari potensi politik uang, adalah tak bisa terbantahkan. Fakta membuktikan pilkada langsung dan tidak langsung bahkan penentuan kepemimpinan tanpa pilkada, misalnya melalui penunjukan, tetap berpotensi terjadinya politik uang. Penyebab politik uang bukan karena sifat pilkada itu sendiri tetapi oleh aktor atau pelakunya dan peluang situasional. Setiap aktivitas yang bermuatan kepentingan rentan dengan potensi politik uang. Sifat pilkada baik langsung ataupun tidak, tetap rentan dengan politik uang.

Ibarat memburu tikus dalam lumbung padi, jika praktek politik uang diibaratkan sebagai tikus, dan pilkada adalah lumbung, sedangkan padi dalam lumbung adalah demokrasi substansial, maka *janganlah memburu tikus dalam lumbung, kemudian lumbung kita bakar dan akhirnya padi pun lenyap*. Lumbung tak bisa disalahkan karena lumbung sifatnya *dependent* (tergantung) pada pengelolah dan faktor eksternal. "Pengelolah lumbung" adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai kesatuan fungsi penyelenggara pemilu. Namun demikian, pengelolah

lambung, misalnya KPU hanya melaksanakan “sistem” yang dikonstruksi undang-undang yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Artinya, KPU hanya bisa melaksanakan tugas mengelola lambung, termasuk “menambal” bagian lambung yang bolong untuk mencegah tikus masuk lambung atau mengusir tikus dalam lambung. Upaya menambal itupun dibatasi sesuai kewenangan yang diatur sistem.

Dengan demikian, menurut hemat penulis, pilkada secara langsung tidak bersalah dan bukan penyebab praktik politik uang. Sistem pilkada langsung tergambar lewat pengaturan dalam kerangka hukum yaitu perangkat peraturan perundang-undangan.

### Perspektif Regulasi

Sistem regulasi atau kerangka hukum pilkada yang ada semakin hari semakin lengkap mengatur tentang pencegahan, larangan dan sanksi, bahkan mekanisme pelaporan dan penanganan politik uang. Sanksi pidana dan administratif pun telah diatur. Ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berikut perubahannya yang mengatur tentang politik uang adalah:

#### 1. Pasal 47 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6):

- (1) *Partai Politik atau gabungan Partai Politik **dilarang menerima imbalan** dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;*
- (2) *Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang bersangkutan **dilarang** mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama;*
- (3) *Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
- (4) *Setiap orang atau lembaga **dilarang memberi imbalan** kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.*

*(Penjelasan: Yang dimaksud dengan “orang” termasuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, atau Calon Wakil Walikota.)*

- (5) *Dalam hal putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dibatalkan.*
- (6) *Setiap partai politik atau gabungan partai politik yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima.*

## **2. Pasal 73 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5):**

- (1) *Calon dan/atau tim Kampanye **dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya** untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih”.*  
*(Penjelasan: yang tidak termasuk “memberikan uang atau materi lainnya” meliputi pemberian biaya makan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU).*
- (2) *Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.*
- (3) *Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat*

- (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain Calon atau Pasangan calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga **dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan** kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk:
- mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
  - menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan
  - mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.”
- (5) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.

### 3. Pasal 178A ayat (1), dan (2):

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan

*melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

#### **4. Pasal 187B:**

*Anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

#### **5. Pasal 187C:**

*Setiap orang atau lembaga yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (5), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan pidana penjara paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa perangkat sistem regulasi atau kerangka hukum (*legal framework*), dalam hal ini undang-undang telah menegaskan larangan menjanjikan, memberikan dan menerima imbalan barang atau uang dalam konteks penyelenggaraan pilkada, sejak tahapan pencalonan sampai dengan pemungutan suara. Ketentuan undang-undang juga telah mengatur sanksi baik kepada yang memberi dan yang menerima.

Jika sistem telah dianggap baik, tetapi praktik politik uang masih bisa terjadi, maka, yang salah bukan sistem tetapi aktor politik uang atau aparatur

penyelenggara dan pemilih yang melakukan pembiaran. Larangan dan sanksi telah jelas, tetapi mengapa masih ada praktek politik uang? Praktek mahar politik dalam pencalonan telah dilarang dan ditegaskan sanksinya. Menjanjikan dan memberikan uang atau materi lainnya untuk memilih atau tidak memilih atau membuat suara menjadi tidak sah juga telah diatur undang-undang. Apakah sistem regulasi pilkada langsung masih memiliki kekurangan?

Dari perspektif hukum, selain kerangka hukum yang jelas, faktor penting yang harus diperhatikan adalah pencegahan pelanggaran dan penegakan hukum pemilu/pilkada (*electoral law enforcement*). Perlu dilakukan kajian sejauh mana sistem pencegahan telah dilakukan baik oleh penyelenggara, peserta maupun komponen masyarakat. Apakah pencegahan politik uang sudah berlangsung efektif dalam mencegah perilaku transaksional tersebut?

Jika pencegahan telah dilakukan tetapi politik uang masih terjadi, perlu dilakukan evaluasi terhadap kinerja penegakan hukum dalam menyikapi problematika politik uang. Menurut Mawardi dan Jufri (2019:97), secara legal, praktek politik uang terjadi ketika beberapa kasus telah masuk proses penyelidikan, penyidikan bahkan sampai putusan. Namun fakta hukum tersebut tidak mampu menyelesaikan praktik politik uang karena pelaku yang terjerat adalah aktor pinggiran, bukan pelaku utama proses politik uang, sehingga kejadian terus berlangsung. Dari pandangan Mawardi dan Jufri tersebut, dapat kita sebutkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pidana politik uang, diantaranya bahwa proses penegakan hukum belum mampu menjerat pelaku utama politik uang.

### **Fakta dan Analisis: Faktor Penyebab Politik Uang**

Dalam catatan Gaffar (2012:89), bentuk pelanggaran yang paling banyak didalilkan dan menjadi materi pemeriksaan persidangan di Mahkamah Konstitusi (MK) adalah politik uang. Pelanggaran ini dapat terjadi di semua tahapan, bahkan sebelum dimulai tahap pendaftaran bakal pasangan calon. Politik uang sudah terjadi setidaknya dengan memanfaatkan program-program yang dibiayai oleh anggaran negara (APBD) untuk membentuk persepsi masyarakat bahwa keberhasilan program itu adalah atas jasa orang tertentu, yang akan mencalonkan diri sebagai kepala da-erah. Program hibah atau bantuan direkayasa sedemikian rupa agar masyarakat melihat bahwa hibah atau bantuan tersebut adalah kemurahan hati dari bakal calon tertentu. Di samping itu, pasangan calon

memberikan bantuan kepada organisasi atau kelompok masyarakat, termasuk memberikan uang atau barang dengan permintaan untuk memilih pasangan calon tertentu.

Fakta terjadinya politik uang dalam pilkada, diulas Muhtadi (2020:89-98) dengan menganalisis data-data berdasarkan 963 survei pilkada yang dilakukan oleh LSI, Indikator dan SMRC antara 2006-2015. Selama kurun waktu tersebut, tiga lembaga survey ternama tersebut melakukan jajak pendapat berkaitan dengan pilkada di 34 provinsi dan 513 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Meskipun masalah politik uang bukan fokus utama dalam survei tersebut, namun dari analisis terhadap data-data hasil survei, Muhtadi menemukan bahwa toleransi terhadap politik uang dalam pilkada relative tinggi, yaitu *empat dari sepuluh orang Indonesia merasa wajar jika calon kepala daerah atau tim sukses mereka membagikan amplop atau hadiah sebagai bagian dari kampanye*. Meskipun 60,2 persen merasa jual beli suara tidak dapat diterima, secara umum persentase responden yang menyatakan praktik haram tersebut dapat diterima secara sosial juga tinggi. Data-data yang dikumpulkan Muhtadi (2021:91) dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1.

*Tingkat politik uang di pilkada di seluruh Indonesia, 2006-2015*

(Sumber: Muhtadi, 2021:91)

		Frekuensi	%
Valid	Dapat diterima	229,422	39,4
	Tidak dapat diterima	350,275	60,2
	Tidak tahu/menolak menjawab	2130	0,4
	Total	581,828	100

Muhtadi (2021:91) juga menemukan perbedaan substansial antarwilayah terkait dengan penerimaan terhadap politik uang. Pemilih yang dinggal di Pulau Jawa cenderung permisif dalam melihat praktik jual beli suara. Data menunjukkan 46,3 persen responden dari Jawa tidak punya masalah moral dalam menerima pemberian uang, barang, atau hadiah dari calon kepala daerah. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan warga yang berdomisili di luar Jawa. "Hanya" 31 persen pemilih di luar Jawa yang menilai pembelian suara sebagai kewajiban. Hasil penelitian tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2.  
Politik uang berdasarkan zona (%)  
(Sumber: Muhtadi, 2021:92)

	Wilayah	Base	Bisa diterima	Tak dapat diterima	Tidak tahu
% dalam wilayah	Jawa	55,10	46,30	53,40	0,30
	Sumatera	23,10	28,10	71,40	0,40
	Kalimantan	5,90	33,80	65,80	0,40
	Sulawesi	7,90	33,10	66,60	0,30
	Lainnya	7,90	35,30	63,70	1,00
Total			39,40	68,20	0,40

Mawardi dan Jufri (2019:98) berpendapat bahwa setidaknya terdapat dua dimensi dalam praktek politik uang, yakni ambisi politik dan modal uang. Politik selama ini diorientasikan kepada kekuasaan dan uang dipersepsikan sebagai salah satu kekuatan yang berbasis material. Artinya, politik uang merupakan manifestasi dari upaya merebut kekuasaan lewat jalur politik dengan mengandalkan kekuatan uang. Kekuatan uang dalam hal ini adalah proses penentuan pemenang kekuasaan tidak berdasarkan pilihan rasional namun dengan pertimbangan pragmatisme. Di sinilah kemudian stigma negatif melekat dalam persoalan politik uang.

Menurut Muhtadi (2013:46), banyak politisi atau calon kepala daerah yang menjadikan kaum papa sebagai target operasi jual beli suara (*vote buying*) dengan menawarkan uang atau bentuk-bentuk hadiah yang lain sebagai alat tukar dalam pemilihan. Sudah menjadi rahasia umum, banyak politisi yang melakukan kampanye pemilu yang bersifat mobilisasi pemilih melalui pendekatan transaksional. Faktor-faktor sosial ekonomi seperti tingkat pendidikan dan pendapatan memengaruhi maraknya praktik jual beli suara. Selain itu, studi-studi terkait dengan jual beli suara juga sangat berkaitan dengan sikap toleran warga terhadap praktik semacam itu dan jejaring patron-klien yang menjadi penghubung antara elit dan massa di bawah.

Sementara itu, Sugiharto, (2016:115) melihat ada tiga penyebab terjadinya politik uang, yaitu: *pertama*, faktor minimnya kedekatan partai politik dengan masyarakat, berdasarkan survey yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia, sebanyak 85,5 persen masyarakat tidak memiliki kedekatan

dengan partai politik. Selanjutnya yang menjadi permasalahannya yakni semakin rendah kedekatan masyarakat dengan partai politik, maka sudah tentu merekapun akan lebih mudah terlibat dalam permainan politik uang. Hal ini dinilai wajar oleh masyarakat itu sendiri, namun bertolak belakang dengan nilai demokrasi yang jujur dan adil. *Kedua*, tingkat pendidikan seseorang juga sangat mempengaruhi keterlibatan masyarakat terhadap politik uang. Karena semakin tinggi tingkat intelegensi seseorang maka dia akan menjadi lebih cerdas dalam memilih pemimpin, terlepas dari politik uang. *Ketiga*, di Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kesejahteraan masyarakat cukup rendah. Inilah faktor utama yang biasanya menjadi alasan utama masyarakat terjebak dalam permainan politik uang, sehingga bisa dipastikan mereka akan dengan mudah diiming-imingi dengan keuntungan sesaat.

### Aktor dan Alur Proses Transaksional

Liando (2018) meneliti politik uang dalam Pilkada Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2017, menulis bahwa faktor penyebab politik uang dalam Pilkada Sangihe meliputi:

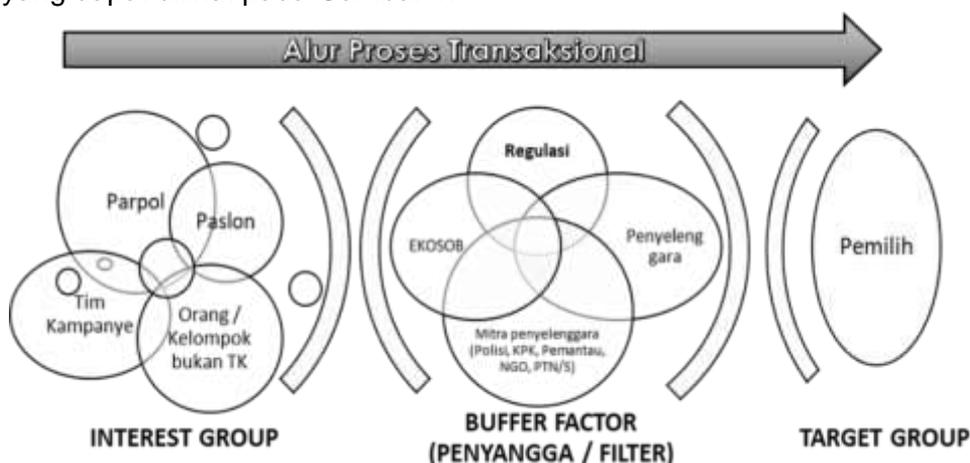
- a. Regulasi: masih banyak celah.
- b. Sosialisasi dan pendidikan politik: telah dilakukan tetapi masih minim.
- c. Sikap permisif, pragmatis: “ada uang, ada suara” atau “ambil uangnya jangan pilih orangnya”
- d. Masyarakat takut, apatis menjadi *whistle blower* (pelapor pelanggaran), termasuk enggan menjadi saksi kasus politik uang.
- e. Naluri pembalasan: “Selesai pilkada, perhatian calon takan ada lagi”
- f. Ketidaktegasan penyelenggara dan dugaan afiliasi penyelenggara ke parpol serta kekurangtegasan dalam menindak pelanggaran.
- g. Elit politik mengejar kemenangan dengan menghalalkan segala cara.
- h. Tim kampanye yang tidak mempunyai kompetensi untuk mengkampanyekan calon secara positif.
- i. *Track record* calon yang kurang baik, sehingga menggunakan politik uang untuk meningkatkan elektabilitasnya.
- j. Pendidikan politik yang lemah.

Catatan menarik lainnya, adalah fakta penelitian yang menyatakan bahwa: *pertama*, politik uang, meskipun ada dalam Pilkada Sangihe 2017 namun tidak terlalu dominan atau menentukan hasil. Pihak ‘Paslon/Tim Kampanye’ yang disebut gencar melakukan politik uang ternyata kalah dalam pertarungan. *Kedua*, adanya gerakan massif masyarakat menolak politik

uang. Jika ditelisik dari fakta penelitian di atas, maka faktor penyebab politik uang dapat dikategorisasi sebagai berikut:

- a. Faktor regulasi
- b. Faktor penyelenggara
- c. Faktor masyarakat/pemilih
- d. Faktor elit politik/calon/tim kampanye

Menurut hemat penulis, faktor regulasi dan penyelenggara pemilihan berada dalam kelompok yang sama sebagai faktor pencegah politik uang, atau penulis bahasakan sebagai faktor penyangga (*buffer*) dan filter untuk mencegah terjadinya politik uang. Penulis mencoba menggambarkan skema sebab akibat politik uang, atau alur proses transaksional dimana terdapat faktor penyangga atau filter untuk mencegah terjadinya praktik politik uang, yang dapat dilihat pada Gambar 1.



**Gambar 1.**

*Skema sebab akibat politik uang atau alur proses transaksional. Terdapat faktor penyangga atau filter untuk mencegah terjadinya praktik politik uang (sketsa oleh penulis)*

*Interest group* adalah kelompok yang punya kepentingan dan karenanya menjadi pelaku politik uang. *Buffer factor* adalah kelompok/faktor yang memiliki kekuatan *persuasive* ataupun juga kekuatan memaksa sehingga bisa mencegah atau menindak pelaku politik uang, termasuk didalamnya, aspek regulasi, kondisi ekonomi, sosial dan budaya, penyelenggara (KPU-Bawaslu) dan mitra penyelenggara (KPK, Polisi, kejaksaan, LSM/NGO, Perguruan Tinggi). *Target group* adalah kelompok yang menjadi tujuan atau target dari aksi politik uang, yaitu kelompok pemilik hak pilih yaitu masyarakat pemilih (*voters*). Menurut penulis, tiga faktor dalam

skema di atas yaitu *interest group*, *buffer factor* dan *target group* memegang peranan penting untuk mencegah praktik politik uang dalam pilkada.

### **Rekomendasi Pemikiran: Strategi Memutus Rantai Politik Uang**

Beberapa solusi alternatif dengan pendekatan faktor-faktor dalam alur proses transaksional di atas adalah:

- a. *Pendekatan interest group (peserta pilkada/parpol/tim kampanye):*  
Sebagai kelompok yang diasumsikan memiliki kepentingan dan menjadi pelaku politik uang maka *interest group* perlu dilakukan pencerahan dan pendidikan politik yang lebih memadai. Revisi UU Parpol juga penting dengan internalisasi sistem integritas parpol (integritas terhadap implementasi fungsi parpol), dan sanksi jika tidak menjalankan sistem integritas.  
Sejauh ini barulah penyelenggara pemilu yang dibingkai dengan sistem integritas melalui penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Ke depan, perlu dikonstruksi kode etik bagi partai politik atau peserta pemilu/pilkada.
- b. *Pendekatan buffer group/faktor penyangga (penyelenggara dan mitra penyelenggara):*  
KPU perlu mengefektifkan pendidikan politik dan sosialisasi yang lebih sistematis dan terfokus. Bawaslu perlu meningkatkan pencegahan serta pengawasannya. Perlu diatur juga kewajiban penyelenggara untuk melaporkan dan memproses dugaan pelanggaran politik uang. Hal ini untuk menghindarkan penyelenggara dari sikap pembiaran terhadap pelanggaran.
- c. *Pendekatan target group (pemilih):*  
Perlu dilakukan gerakan pendidikan politik anti politik uang kepada masyarakat oleh penyelenggara. Di setiap desa/kelurahan dan komunitas-komunitas dibentuk *kelompok masyarakat anti politik uang*. Perlu juga dipikirkan strategi pemberian insentif bagi desa/kelurahan yang memproklamkan diri sebagai desa/kelurahan anti politik uang, dan melakukan upaya-upaya pendidikan politik dan kegiatan pencegahan politik uang.

Secara khusus untuk perbaikan regulasi, perlu diatur:

- a. Sistem pencalonan bebas mahar. Melarang *mahar*, tidak cukup! Harus diatur bagaimana sistem rekrutmen calon yang menutup peluang mahar. Misalnya, dengan melegalkan biaya pendaftaran calon yang disetor ke rekening parpol saat pendaftaran terbuka di institusi partai politik. Jadi, tidak masuk ke personalia pengurus

parpol sehingga bukan merupakan unsur memperkaya diri pribadi. Biaya pendaftaran tersebut masuk menjadi pendapatan resmi parpol. Tentu saja biaya pendaftaran tersebut dibatasi untuk mengurangi *high cost politics*. Tim Pendaftaran Parpol dibolehkan menerima honorarium dengan pembatasan.

- b. Perlunya pengaturan dalam regulasi dengan memberikan kewenangan kepada KPK, kepolisian, kejaksaan, untuk membantu tugas Bawaslu dalam pengawasan dan penindakan politik uang, dengan membentuk semacam “Satgas Anti Politik Uang”. Satgas bisa merekrut aparat/relawan ad hoc di setiap desa/kelurahan yang akan berpatroli mengawasi gerak gerik Tim Kampanye, atau setiap orang yang teridentifikasi potensial pelaku politik uang.
- c. Untuk efisiensi tahapan pilkada, maka perlu diatur masa kampanye agar supaya diperpendek. Hal ini akan menuntut parpol menyiapkan calon yang memang telah dikenal masyarakat, bukan nanti memaksakan elektabilitas calon lewat kampanye yang *high cost* atau dengan membayar suara pemilih.

Demikian catatan singkat ini, kiranya bermanfaat untuk mewujudkan demokrasi bermartabat dengan memutus mata rantai politik uang. Kiranya catatan singkat ini dapat memberikan kontribusi dalam diskursus demokrasi electoral untuk mewujudkan pilkada tanpa politik uang.

## Daftar Pustaka

### ▪ Buku

- Gaffar, J.M., 2012. **Politik Hukum Pemilu**. Cetakan Pertama. Konstitusi Press (Konpress) Jakarta.
- Liando, F.D., 2018. **Faktor-Faktor Penyebab Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2017**. Laporan Hasil Penelitian. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kepulauan Sangihe.
- Mawardi, I., dan M. Jufri. 2019. **Keadilan Pemilu: Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada**. Cetakan pertama. CV Pustaka Ilmu Group, Yogyakarta.
- Muhtadi, B., 2019. **Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery**. Palgrave Macmillan, Singapore. Terjemahan: Rofiqi, Z dan Muhtadi, B. 2021. **Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru**. Cetakan ketiga. Kepustakaan Populer Gramedia/KPG, Jakarta.

### ▪ Jurnal

- Muhtadi, B., 2013. **Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi antara "Party-ID" dan Patron-Klien**. Jurnal Penelitian Politik, 10(1), 17.
- Sugiharto, I., 2016. **Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif**. Jurnal Pembaharuan Hukum, 3(1), 109-126.

### ▪ Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang**.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang **Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang**.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang **Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1**

**Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum.**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

# 14 | Komunikasi Produk Hukum dengan Kearifan Lokal *Baku Kase Inga*: *Menciptakan Pilkada Damai di Tengah Pandemi*

Jacobus Andreas Wowor<sup>1</sup>

*“Akhir dari hukum bukanlah untuk menghapuskan atau menahan,  
tetapi untuk melestarikan dan memperbesar kebebasan”*  
(John Locke, 1823)

## Pengantar

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan. Antara konsepsi yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada satu sisi, demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain, negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.

Dalam tataran praksis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan, benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Kota Tomohon, Divisi Hukum dan Pengawasan

menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Indonesia merupakan negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan. Di mana hukum semestinya senantiasa harus mengacu pada cita-cita masyarakat Indonesia, yaitu tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial.

Di tahun 2020, Indonesia melaksanakan pesta demokrasi yaitu dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak. Pilkada serentak artinya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat, yang dilakukan secara bersamaan di daerah-daerah yang ada di Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilakukan dalam satu paket bersama wakil kepala daerahnya, yang mana mencakup gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, dan wali kota dan wakil wali kota untuk kota.

Pilkada serentak 2020 ini merupakan pilkada serentak gelombang keempat yang dilakukan untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015. Ada 270 daerah yang melaksanakan pilkada serentak 2020, rinciannya adalah: 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota. Pilkada Serentak 2020 seharusnya diikuti 269 daerah, namun menjadi 270 karena Pilkada Kota Makassar yang diulang pelaksanaannya.

Di tengah-tengah pandemi Covid-19 yang terjadi, dan dengan tetap diselenggarakannya pilkada, yang awalnya dilaksanakan pada tanggal 23 September 2020 kemudian ditunda menjadi bulan Desember 2020, memang sudah seharusnya negara harus mampu merespon keadaan tersebut. Respon negara dimanifestasikan dalam wujud melakukan perubahan peraturan perundangan-undangan sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan dan kelanjutan Pilkada 2020. Pilkada di tahun 2020 menjadi momentum bersejarah karena dilakukan ditengah pandemi Covid-19 yang dialami bukan hanya di negara kita Indonesia, tetapi juga di seluruh dunia.

Seluruh lapisan masyarakat dipaksa untuk melakukan banyak hal yang belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga hal ini seakan mengganggu *safe zone* (zona nyaman) kehidupan masyarakat diberbagai lini. Protokol kesehatan yang diberlakukan terus dievaluasi dan diperketat, sementara pilkada harus tetap dilaksanakan dengan segala pertimbangan yang dalam dan detail, dengan memperhitungkan segala dampak tetapi juga berbagai manfaat ketika pilkada tetap dilaksanakan. Tantangan bagi penyelenggara pun semakin sulit. Dikala masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi

dalam proses demokrasi di Indonesia terbagi dalam opini *pro* dan kontra mengenai pelaksanaan pilkada di tengah pandemi, yang terus membayangi segala kebijakan dan tindak-tanduk penyelenggara pilkada.

### **Potensi Konflik dalam Dinamika Politik Meraup Suara**

Dalam proses panjang pelaksanaan pilkada di Kota Tomohon, KPU Kota Tomohon memfasilitasi proses pendaftaran calon. Tiga pasang calon yang ditetapkan sebagai Pasangan Calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tomohon, yaitu pasangan calon nomor urut 1 Jilly G. Eman dan Virgie Baker, pasangan calon nomor urut 2 Carroll J. A. Senduk dan Wenny Lumentut, dan pasangan calon nomor urut 3 Robert P. A. Pelealu dan Fransiscus H. A. Soekirno.

Ketiga pasangan calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tomohon ini berpartisipasi aktif dalam koordinasi dan diskusi dengan KPU Kota Tomohon. Hal ini terus didorong oleh KPU Tomohon sebagai penyelenggara guna membangun komunikasi yang intens namun tetap berkeadilan, dengan cara selalu melibatkan Tim Penghubung dari ketiga pasangan calon. KPU memandang hal ini sangat diperlukan karena dengan komunikasi yang baik, berbagai potensi masalah sebagai *side effect* dari berbagai kebijakan dalam tahapan yang telah diatur, dapat diantisipasi secara arif dan dikoordinasikan dengan aktif. Koordinasi aktif tersebut, termasuk dengan berbagai *stakeholder* misalnya institusi keamanan, Bawaslu dan institusi terkait lainnya. Hal ini demi mewujudkan cita-cita terlaksananya pesta demokrasi yang aman dan damai.

Dampak dari tiga pasangan calon yang “berkompetisi” untuk memenangkan hati rakyat ini, secara tidak langsung melahirkan potensi polarisasi masa pendukung yang cukup besar di Kota Tomohon. Euforia suasana menjelang pilkada pun dengan lambat namun pasti terus “menghangat” menghiasi hitung mundur jelang hari-H pemungutan suara. Hal ini dikarenakan masing-masing pendukung berusaha memperoleh simpati dan perhatian semua masyarakat untuk memilih pasangan calon mereka. Mulai dari saling mengangkat prestasi dan kelebihan masing-masing pasangan calon, mengungkap *track record* mereka, merangkai slogan dan kata bijak hingga menjagokan kelebihan dari masing-masing pasangan calon.

Namun, yang tidak dapat dihindari juga, para pendukung memanfaatkan kemajuan teknologi berupa saling serang di dunia maya seperti media sosial. Suasana media sosial dihiasi dengan percakapan antar pendukung, mulai dari hal-hal yang positif dan bersifat fakta hingga kalimat-

kalimat yang bersifat opini yang seolah-olah ingin menjatuhkan salah satu pasangan calon. Memang hal ini juga disebabkan oleh karena banyak masyarakat yang menghabiskan waktu mereka di rumah dan lebih aktif menggunakan media sosial disaat masa pandemi. Kondisi ini membuka ruang untuk para pendukung memanfaatkan fasilitas media sosial yang memang jika ditinjau dari *cost* anggaran kampanye, tidak membutuhkan biaya besar. Namun demikian, dapat berpengaruh besar dalam membangun opini di masyarakat.

Memang jika merujuk kepada Nimmo (2007:11), keputusan pemberi suara akan bergantung kepada karakter sosial dan demografi, citra diri kandidat dan isu politik yang dikemukakan. Pemberi suara sendiri ada yang rasional memperhitungkan secara tepat keuntungan yang diperoleh jika dia memilih kandidat. Pemberi suara reaktif yang cenderung melihat karakteristik berlawanan tidak akan dipilih. Pemberi suara responsif yang memberikan suaranya sebagai bentuk kesetiaan terhadap partai politik tetapi untuk jangka pendek. Sedangkan pemberi suara aktif adalah mereka yang kritis menganalisis profil, kampanye yang diusung dan *track record* calon. Namun secara umum, pemberi suara dalam pemilu, akan mengaitkan dengan citra partai, citra kandidat dan isu yang diusung.

Banyaknya keuntungan yang ditawarkan dalam penggunaan media sosial sebagai ajang *branding* tokoh politik, juga tidak boleh lepas dari beberapa kunci penting yang harus tetap diperhatikan. Dikarenakan media sosial termasuk sebagai salah satu alat untuk berkomunikasi antara *audience* serta calon pemilihnya, maka sisi komunikasi harus selalu terkandung di dalamnya. Adakalanya sebuah tim sukses calon tertentu terlalu terburu-buru dan cepat dalam menyampaikan pesan lewat media sosial tanpa memperhatikan beberapa kaedah tertentu. Terkadang hanya masalah kuantitas pesan yang diperhatikan tanpa melihat sisi kualitas atau kandungan pesan. Sehingga hal ini kerap kali menyulut reaksi masyarakat ter-utama kalangan pendukung dan simpatisan lawan politik.

### **Pilkada di Tengah Pandemi**

Wabah *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang terjadi di seluruh negara di dunia saat ini semakin merajalela. Kasus *pneumonia unknown etiology* atau Covid-19 ini pertama kali terdeteksi di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina pada tanggal 31 Desember 2019. Sudah hampir setahun lamanya pandemi Covid-19 menjadi bencana nasional, yaitu sejak bulan Maret 2020. Pandemi seperti ini juga telah mengakibatkan krisis tata kelola dan kebijakan penanganan pandemi di berbagai negara di dunia. Indonesia sebagai negara

hukum dalam menghadapi wabah pandemi Covid-19 harus melakukan upaya pencegahan terhadap jenis penyakit menular tersebut dengan wajib membentuk aturan atau regulasi. Banyak sektor dalam kehidupan manusia mengalami dampak karena adanya wabah Covid-19. Tidak hanya sektor kesehatan publik saja yang mengalami dampak yang signifikan, tetapi juga banyak sektor lain mulai dari pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik, hingga pemerintahan.

Pada tahun 2020, Indonesia melaksanakan pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah atau pilkada serentak. Namun dengan wabah yang terjadi saat ini dan dengan semakin meningkatnya jumlah kasus Covid-19 di Indonesia memang sangat berpengaruh kepada sektor politik khususnya. Mengingat kasus covid-19 yang semakin merajalela maka pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait penundaan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahun 2020. Indonesia memiliki agenda untuk menyelenggarakan pilkada pada tanggal 23 September 2020. Namun, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang pilkada menjadi tanggal 9 Desember 2020. Keputusan tersebut tentunya menimbulkan perdebatan di masyarakat. Menyikapi penundaan beberapa tahapan pilkada pada masa pandemi Covid-19 dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif.

Masalah kebiasaan berkumpul masyarakat jika mulai memasuki masa pilkada mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan pilkada di masa pandemi. Pada masa sebelum pandemi, para kader dan simpatisan cenderung lebih aktif dan berkonsentrasi untuk mengumpulkan massa di tempat-tempat tertentu, termasuk di rumah kediaman para pasangan calon. Sedangkan dalam masa pandemi, hal ini tidak diperbolehkan lagi oleh pemerintah, dengan mempertimbangkan protokol kesehatan pencegahan dan penanggulangan penyebaran virus Covid-19.

Bisa dilihat juga pada fasilitas umum seperti jalan raya, yang biasanya dimanfaatkan para pendukung untuk melakukan konvoi, sambil mengenakan atribut partai maupun identitas masing-masing pasangan calon. Sering dijumpai pula banyak pengendara yang tidak mematuhi protokol kesehatan berupa memakai masker dan menjaga jarak. Hal ini juga acap kali menyebabkan pertemuan antar rombongan pendukung pasangan calon

sehingga terjadi saling ejek, ataupun membunyikan klakson mobil dan mengakibatkan suara bising dari kendaraan mereka.

Berbagai permasalahan terjadi dan menjadi kekhawatiran khusus dari penyelenggara pemilihan, tetapi juga menjadi *concern* dari institusi yang bertanggung jawab menjaga keamanan dan kenyamanan masyarakat. Hal ini pun sudah menjadi kewajiban dari KPU Tomohon sebagai penyelenggara untuk berusaha melaksanakan tahapan, namun tetap memperhatikan keamanan dan kenyamanan umum, juga yang terpenting menjaga protokol kesehatan. Kondisi ini tentu mendorong KPU Tomohon untuk andil dalam usaha preventif, guna mengantisipasi terjadinya konflik di masyarakat yang dapat berimplikasi pada tidak berjalannya tahapan pemilihan yang berintegritas dan aman. KPU sebagai pengambil kebijakan yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang paling strategis untuk dapat mengkoordinasikan berbagai persoalan maupun usaha preventif tersebut. Segala kebijakan dapat disesuaikan dengan tetap berorientasi pada pedoman pelaksanaan maupun petunjuk teknis.

### **Pembangunan Hukum, Kearifan Lokal dan Pilkada**

Berbagai pendekatan perlu dilakukan dalam menghadapi tantangan atau hambatan yang muncul dalam penyelenggaraan pilkada. Salah satu pendekatan yang dapat menjadi alternatif adalah pendekatan kultural atau budaya. Banyak kultur yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat yang bisa dimanfaatkan untuk menangani persoalan tertentu, termasuk dalam menghadapi tantangan dan hambatan, dalam upaya mewujudkan pilkada damai di tengah pandemi Covid-19.

Menurut Prabandani (2011:26), pembangunan hukum, sebagaimana aspek pembangunan di bidang lainnya, sudah seharusnya mempertimbangkan aspek multikultural yang ada dalam suatu komunitas negara. Pembangunan hukum yang mengabaikan fakta kemajemukan masyarakat (*political of legal plurality ignorance*) dapat menjadi pemicu terjadinya konflik nilai dan norma dalam masyarakat. Studi yang dilakukan oleh Benard L. Tanya (2010) sebagaimana dikutip Nurjaya, (2007) dalam Prabandani, (2011:26) membuktikan bahwa hukum positif/hukum nasional bahkan menjadi beban bagi sebagian masyarakat lokal. Hal ini terjadi karena meskipun fakta kehidupan yang menunjukkan keragaman hukum (*legal plurality*), namun pembangunan hukum di Indonesia masih dominan pada sistem hukum nasional dan kurang memberi perhatian pada sistem hukum adat, hukum agama dan juga mekanisme-mekanisme regulasi sendiri (*self regulation*) yang ada dalam komunitas masyarakat di daerah.

Lebih lanjut, Prabandani (2011) mengutip Soerjono Soekanto (1988) menyatakan bahwa hukum harus dianggap sebagai ekspresi dari suatu sikap kebudayaan, artinya tertib hukum harus dipelajari dan dipahami secara fungsional dari sistem kebudayaan. Hukum merupakan konkretisasi dari nilai-nilai budaya suatu masyarakat, dengan kata lain hukum merupakan penjelmaan dari sistem nilai-nilai budaya masyarakat. Oleh karena setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan, maka hukumpun selalu ada dalam masyarakat dan tampil dengan ke khasan masing-masing.

Pengakuan hukum terhadap masyarakat hukum adat dan kearifan tradisional dapat kita temukan baik dalam konstitusi UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”*. Selanjutnya dalam Pasal 28I ayat (3) dinyatakan bahwa *identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban*. Dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan: (1) *Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.* (2) *Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.*

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan definisi tentang kearifan lokal sebagai *nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari*. Menurut Njatrijani (2018:18) kearifan lokal adalah pandangan hidup dan ilmu pengetahuan serta berbagai strategi kehidupan yang berwujud aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka. Kearifan lokal adalah segala bentuk kebijaksanaan yang didasari nilai-nilai kebaikan yang dipercaya, diterapkan dan senantiasa dijaga keberlangsungannya dalam kurun waktu yang cukup lama (secara turun temurun) oleh sekelompok orang dalam lingkungan atau wilayah tertentu yang menjadi tempat tinggal mereka. Secara etimologi, kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri dari dua kata, yakni kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*). Sebutan lain untuk kearifan lokal diantaranya adalah kebijakan setempat

(*local wisdom*), pengetahuan setempat (*local knowledge*) dan kecerdasan setempat (*local genius*).

Untuk merespon berbagai persoalan yang menyangkut praktik implementasi pemilihan kepala daerah langsung guna memperbaiki situasi dan kondisi politik lokal yang kian carut marut, maka salah satu solusi yang ditawarkan adalah mencoba menerapkan nilai-nilai kerarifan lokal yang berbasis pada kondisi masing-masing daerah dalam implementasi pilkada langsung. Dalam konteks NKRI, banyak nilai-nilai lokal pada masing-masing daerah yang bisa dikembangkan secara positif dan efektif untuk membantu mengatasi berbagai persoalan pilkada. Setiap daerah pasti memiliki keragaman budaya lokal yang baik dan positif untuk mengatasi masalah-masalah publik termasuk persoalan-persoalan pilkada langsung (Susiatiningsih, 2016:3).

KPU sebagai penyelenggara pemilu senantiasa berpatokan pada kerangka hukum dalam setiap tindakannya. Pendekatan kultural dalam tahapan pilkada, sebenarnya telah dikonstruksi dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Ketentuan Pasal 4 Peraturan KPU tersebut telah mencantumkan “masyarakat adat” sebagai salah satu komponen yang menjadi sasaran pelaksanaan sosialisasi pilkada. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 10 mengenai metode yang digunakan dalam sosialisasi salah satunya adalah pemanfaatan budaya lokal/tradisional.

### **Kearifan Lokal *Baku Kase Inga*: Alternatif Komunikasi Hukum**

Secara kultural, karakteristik masyarakat etnik Minahasa sangat beragam, meski secara umum sering disebut sebagai masyarakat Minahasa. Seiring dengan perkembangan zaman, keanekaragaman masyarakat Minahasa semakin bertambah, tidak hanya dari dimensi kultural namun juga dimensi identitas (ras, etnisitas, agama). Dalam kondisi seperti inilah konsep multikulturalisme memperoleh relevansinya.

Sesungguhnya pada masa sekarang terdapat beberapa nilai atau norma yang berkembang di masyarakat Minahasa yang mungkin dapat dikategorikan sebagai pandangan mereka terhadap masalah politik dan pemerintahan. Nilai-nilai budaya lokal banyak mengandung muatan moralitas meski tidak dinyatakan secara eksplisit. Moralitas tersebut tidak hanya tergambar dari relasi sosial antar manusia, antar elit, dan antar massa, tapi juga antara manusia dan lingkungan alamnya. Nilai-nilai yang menjadi acuan

moral tersebut dapat berbentuk semboyan, nasehat, atau peribahasa yang berkembang dari mulut ke mulut, sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung dijadikan semacam pedoman atau ukuran dalam menilai suatu tindakan atau perbuatan masyarakat maupun elit penguasa.

Mapalus adalah budaya yang merupakan penjabaran dari *falsafah* “*Si Tou Timou Tumou Tou*” ialah suatu aktivitas kehidupan masyarakat dengan sifat gotong royong atau kerja sama dan telah melekat pada orang masyarakat yang berada di suku Minahasa. Dalam aktualisasinya, nilai moral yang terkandung di dalamnya telah diwariskan oleh para orang tua dahulu, diturunkan kepada anak cucu melalui teladan dan pengajaran, hingga berakar dalam kehidupan masyarakat masa kini. Masyarakat lebih peka untuk saling mengingatkan dan menegur satu sama lain secara langsung. Memperjelas manifestasi etika yang telah membudaya dan berkembang ditengah masyarakat pun berpengaruh dalam kehidupan demokrasi hingga saat ini.

Kebiasaan saling mengingatkan tersebut, oleh masyarakat lokal sering menyebutnya “*baku kase inga*”. Di tengah masyarakat Kota Tomohon memang kearifan lokal ini masih terasa dan hal ini berdampak pada penyelesaian berbagai masalah yang terjadi di tengah masyarakat. Dalam konteks tahapan Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tomohon, kultur tersebut juga masih nampak. Masyarakat dengan sendirinya menjalankan kehidupan berdemokrasi dan berpolitik namun tetap didasari oleh hukum, etika dan moral, termasuk kearifan lokal untuk saling mengingatkan (*baku kase inga*).

KPU Tomohon dengan penuh keterbukaan dan interaktif membangun komunikasi dan hubungan dengan para pasangan calon, baik secara langsung maupun melalui tim penghubung yang telah dimandatkan oleh para pasangan calon. Pintu *helpdesk* dan ruang diskusi dibuka selebar-lebarnya namun dengan hati-hati, agar tetap menjaga rasa kejujuran dan keadilan bagi para pasangan calon dan tim penghubung. Satu demi satu tahapan direncanakan dan dilaksanakan dengan didahului proses dialog dengan spirit *baku kase inga*. Dialog dilakukan bersama dengan seluruh pasangan calon ataupun tim penghubung. Misalnya, dalam hal kehadiran pasangan calon bersama simpatisan pasangan calon di kantor KPU Tomohon, dalam hal pengerahan masa, serta kegiatan-kegiatan kampanye yang harus benar-benar memenuhi protokol kesehatan yang telah diatur, maka hal tersebut dikomunikasikan dengan baik dengan pendekatan kultural dan familiar.

Metode yang dilaksanakan dengan penuh keterbukaan dan komunikatif dengan pendekatan *baku kase inga*, dan komunikasi khas

Tomohon atau sub etnik Tombulu, sebagai bagian dari etnik Minahasa, dapat diterima dengan baik oleh para pasangan calon maupun tim pengubung. Pada akhirnya, komunikasi berupa berbagai diskusi dan musyawarah ini menghasilkan keputusan-keputusan dan kesepakatan baik antara KPU, Bawaslu, institusi keamanan dan ketiga pihak pasangan calon sebagai peserta pilkada. Berbagai potensi-potensi masalah, konflik dan pelanggaran protokol kesehatan dapat dicegah dan diatasi.

Dalam pelaksanaannya semua pasangan calon dan tim sukses terus menghimbau dan mengarahkan para simpatisan dan pendukung untuk menahan diri dan tetap berjalan sesuai koridor hukum maupun peraturan dan kesepakatan bersama yang telah dibuat. Terutama, agar tetap menjaga protokol kesehatan demi kebaikan bersama. Walaupun pada kenyataannya masih terdapat beberapa pelanggaran dan konflik kecil di masyarakat, namun hal ini dapat segera diatasi dan dicegah agar tidak terjadi eskalasi konflik di tengah masyarakat.

## Penutup

Kampanye pilkada yang merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab harus dimanfaatkan sebaik mungkin oleh para calon pemimpin. Pola pengorganisasian pesan yang baik berpijak kepada pengertian komunikasi yaitu proses penyampaian pesan dari komunikator kepada komunikan dengan tujuan membangun pemahaman makna bersama. Untuk mencapai pemahaman bersama, pihak yang terlibat dalam komunikasi harus mengetahui apa karakteristik masyarakat dan kehendak serta kebutuhan rakyat secara faktual.

Kepedulian dan kecakapan membangun komunikasi dari berbagai pihak, tentu juga menjadi hal yang utama untuk dikedepankan ditengah kehidupan politik, dimana kita harus tetap menjaga hak demokrasi setiap warga negara. KPU Kota Tomohon dalam mengkomunikasikan hukum atau peraturan di masa kampanye dalam kondisi pandemi Covid-19 melakukan pendekatan kultural, dengan kearifan lokal *baku kase inga*. Dengan pendekatan tersebut, hukum bisa diterima dengan baik, tanpa harus melakukan penekanan atau tindakan represif.

Penerapan hukum di masa kampanye di dalam kondisi pandemi Covid-19 sesungguhnya untuk mengantisipasi dua hal yaitu: konflik dalam rivalitas politik serta terjangkitnya penyelenggara, peserta maupun pemilih oleh wabah virus Corona penyebab Covid-19. Jika dua hal tersebut bisa dicegah maka pilkada damai sekaligus pilkada sehat di masa pandemi Covid-19 tentu

saja akan tercapai. Pada kenyataannya dua tujuan mulia tersebut dapat dicapai dengan pendekatan kultural, kearifan lokal *baku kase inga* yang pada kenyataannya mampu mengkomunikasikan peraturan penyelenggaraan tahapan di masa pandemi. Norma hukum yang terkomunikasikan dengan baik, dengan pendekatan kultural, akhirnya bisa diterima dan pilkada damai sekaligus pilkada sehat dapat terwujud.

Dengan kondisi demikian, benarlah ungkapan John Locke, sebagaimana disebutkan di awal tulisan ini: “Akhir dari hukum bukanlah untuk menghapuskan atau menahan, tetapi untuk melestarikan dan memperbesar kebebasan”. Hukum pilkada di masa pandemi, tidak sampai pada tindakan eksekusi dalam bentuk sanksi kepada pelanggar hukum. Tetapi hukum pilkada di masa pandemi, pada kenyataannya di Kota Tomohon mampu menjadi hukum yang menata prosedur pilkada dengan baik, dimana kebebasan dan partisipasi sebagai esensi demokrasi tetap berjalan, dan pilkada damai bisa terwujud. Tak ada gugatan terhadap hasil yang ditetapkan. Tingkat kepercayaan publik sangat tinggi. Hal itu terjadi karena hukum dikomunikasikan secara elegan, dengan pendekatan kearifan lokal, *baku kase inga*.

## Daftar Pustaka

### ▪ Buku

Locke, J., 1823. ***Two Treatises of Government***. The Works of John Locke: A New Edition. London, United Kingdom.

Nimmo, D., 2007. ***Political Communication And Public Opinion In America*** terjemahan Tjun Surjaman. ***Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan dan Media***. Cetakan kedua: Remaja Rosda Karya. Bandung.

### Jurnal

Ansari, F., 2013. ***Komunikasi Politik di Era Media Sosial***. Jurnal Komunikasi: Vol.8 No.1. Jakarta: STT PLN.

Lumintang, J., 2015. ***Konstruksi Budaya Mapalus dalam Kehidupan Masyarakat Minahasa***. Jurnal Administrasi Publik: (1)028, Hal.76. Universitas Sam Ratulangi. Manado.

Nasozaro, H.O., 2018. ***Peranan Hukum Dalam Kehidupan Berdemokrasi Di Indonesia***. Jurnal Warta Edisi : 58. Medan: Universitas Dharmawangsa.

Njatrijani, R., 2018. ***Kearifan Lokal Dalam Perspektif Budaya Kota Semarang***. Gema Keadilan, (5)1, Hal 16-31.

Susanto, E.H., 2013. ***Dinamika Komunikasi Politik Dalam Pemilihan Umum***. Jurnal Kajian Komunikasi: 1 (2) hal.163-172. Universitas Tarumanagara Jakarta.

Susiatiningsih, H., 2016. ***Kearifan Lokal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung***. Jurnal Forum (4)2 hal 1-5. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Diponegoro Semarang.

### ▪ Materi Internet

Mulyawan, R., 2015. ***Penerapan Budaya Mapalus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara***. Jurnal Ilmu Pemerintahan: 1(1), hal 40-42. [www.core.ac.uk](http://www.core.ac.uk). Diakses Pada Tanggal 11 Maret 2021.

Ristyawati, A., 2020. ***Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia***. Jurnal Crepido:

02(2), Hal. 85-96. Website: [ejournal2.undip.ac.id](http://ejournal2.undip.ac.id). Diakses, 11 Maret 2021.

Prabandani, H.W., 2011. **Pembangunan Hukum Berbasis Kearifan Lokal**  
[https://jdih.bappenas.go.id/data/file/PEMBANGUNAN\\_HUKUM\\_BERBASIS\\_KEARIFAN\\_LOKAL.pdf](https://jdih.bappenas.go.id/data/file/PEMBANGUNAN_HUKUM_BERBASIS_KEARIFAN_LOKAL.pdf) diakses 31 Maret 2021.

▪ **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang **Hak Asasi Manusia**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang **Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang **Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang **Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang **Pemilihan Umum.**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.**

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang **Hak Asasi Manusia**

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2017 tentang ***Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.***

~Bagian 4~

EPILOG

# 15 | Produk Hukum, Difusi dan Kepastian Hukum

## *Gerbang Public Trust dan Sukses Pilkada*

*Meidy Yafeth Tinangon<sup>1</sup>*

### **Introduksi**

Pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) tak bisa dilepaskan dari hukum dan segala aspeknya. Eksistensi dari pemilu dan pilkada sangat ditentukan oleh kerangka hukum yang mengaturnya. Menurut Surbakti dan Nugroho (2015:23), kerangka hukum pemilu pada prinsipnya merupakan kerangka hukum (*legal framework*) yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu. Hal mutlak yang harus ada dalam penyelenggaraan pemilu adalah merancang, menyusun, dan menetapkan undang-undang sebagai *rule of conduct* yang mengatur proses, prosedur, tugas, dan kewenangan penyelenggara pemilu, prosedur pencalonan, siapa yang berhak memilih, dan aturan-aturan lain sesuai norma-norma pemilu demokratik. Khususnya di negara-negara demokrasi baru, menurut Wall *et al.* (2006:45) tren yang berlangsung saat ini adalah mengembangkan kerangka legal komprehensif yang dapat menjamin independensi dan integritas pro-ses pemilu, meningkatkan konsistensi dan kesetaraan di dalam penyelenggaraan pemilu, serta meningkatkan partisipasi partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan para pemilih.

Dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung di Indonesia, kerangka hukum juga memegang peranan penting, karena dari kerangka hukum itulah diatur berbagai mekanisme dan prosedur penyelenggaraan tahapan pemilihan. Di samping itu kerangka hukum tentu saja menjadi

---

<sup>1</sup> Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara, Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan.

fondasi atau dasar dalam menyelenggarakan kegiatan pemilihan, termasuk model pelaksanaannya, apakah dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagaimana diketahui, konstitusi kita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) hanya mengatur bahwa untuk pemilihan kepala daerah dilakukan melalui proses pemilihan yang demokratis. Pada akhirnya, berdasarkan undang-undang sebagai kerangka hukum pilkada, negara kita terlebih dahulu telah memilih model pemilihan oleh DPRD, dan kemudian berganti dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Perkembangan selanjutnya sejak tahun 2015, diatur terkait penyelenggaraan pilkada serentak. Pilkada serentak tahun 2020 merupakan pilkada serentak gelombang ke empat, atau gelombang terakhir sebelum penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional tahun 2024.

Kerangka hukum pilkada dapat kita bahasakan sebagai keseluruhan produk hukum yang mengatur penyelenggaraan pemilihan. Dalam prakteknya di Indonesia, selain konstitusi UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pilkada, terdapat juga produk hukum lembaga penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP) yang dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang. Produk-produk hukum tersebut, ada yang sifatnya mengatur (*regeling*), peraturan kebijakan (*beleids regel*), keputusan (*beschikking*) dan putusan (*vonis*).

Sebagai sebuah kerangka kerja (*frame work*) penyelenggaraan pilkada, maka keseluruhan produk hukum tersebut harus dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan hukum. Kemudian untuk menemukan ruang kemanfaatannya, maka produk hukum tersebut harus mampu disebarluaskan dengan berbagai cara, sehingga menjangkau semua pemangku kepentingan. Di samping itu, untuk berfungsinya produk hukum tersebut harus memenuhi aspek kepastian hukum, dan prosedur penegakan hukum harus dijalankan. Kerangka pemikiran inilah yang hendak diuraikan dalam buku ini, dan tulisan ini hendak menutup keseluruhan isi buku ini dengan memberikan semacam rangkuman dari keseluruhan teori, fakta, analisis, dan ide pada bagian-bagian sebelumnya dari buku ini.

Empat hal penting yang menjadi intisari tulisan ini adalah: *pertama*, bagaimana produksi/mekanisme pembentukan produk hukum pilkada, khususnya produk hukum yang dikeluarkan oleh KPU. *Kedua*, bagaimana proses difusi atau penyebarluasan produk hukum dalam penyelenggaraan pilkada. *Ketiga*, bagaimana aspek kepastian hukum terpenuhi dengan penerapan keseluruhan produk hukum, *Keempat*, bagaimana kaitan produk hukum dengan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap proses dan hasil

pilkada. *Kelima* bagaimana hubungan aspek pertama hingga keempat dengan suksesnya penyelenggaraan Pilkada 2020 khususnya di Sulawesi Utara (Sulut).

### **Kerangka Hukum Pilkada**

Kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis. Istilah “kerangka hukum untuk pemilu” pada umumnya mengacu pada semua undang-undang dan bahan atau dokumen hukum dan kuasa hukum terkait yang ada hubungannya dengan pemilu. Secara khusus, “kerangka hukum untuk pemilu” termasuk ketentuan konstitusional yang berlaku, undang-undang pemilu sebagaimana disahkan oleh badan legislatif, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu. Kerangka juga meliputi setiap dan semua perundangan yang terlampir pada undang-undang pemilu dan terhadap semua perundangan terkait yang disebarluaskan oleh pemerintah. Kerangka mencakup perintah terkait dan/atau petunjuk yang terkait dengan undang-undang pemilu dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan pelaksana pemilu yang bertanggung jawab, serta kode etik terkait, baik yang sukarela atau tidak, yang mungkin berdampak langsung pada proses pemilu (International IDEA, 2002:13).

Menurut Wall *et al.* (2006:45-46), kerangka legal untuk pemilu biasanya didirikan berdasarkan sejumlah sumber. Di antaranya:

- a. dokumen internasional, misalnya Pasal 21 dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang menyatakan di dalam ayat (1) dan (3) bahwa “Setiap orang memiliki hak untuk ambil bagian di dalam pemerintahan di negaranya masing-masing, baik secara langsung maupun melalui para perwakilan yang dipilih secara bebas” dan “Kehendak masyarakat banyak harus menjadi dasar bagi otoritas pemerintah; hal ini harus terekspresi melalui pemilu yang rutin dan otentik, di mana hak memilih diberikan secara universal dan setara, dan dilaksanakan melalui prosedur yang menjaga kerahasiaan dan kebebasan pilihan individu”;
- b. konstitusi atau undang-undang dasar;
- c. undang-undang nasional, yang dapat berupa satu kode pemilu yang komprehensif, seperti di Albania, Argentina, Armenia, dan Filipina. Selain itu, sebuah negara juga dapat memiliki sejumlah undang-undang yang mengatur aspek-aspek berbeda terkait pemilu. Beberapa negara lain (seperti Azerbaijan, Latvia, Nigeria, Afrika

Selatan, Uzbekistan, dan Zambia) mendefinisikan struktur, komposisi, dan wewenang Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP) di dalam undang-undang terpisah;

- d. undang-undang provinsi atau negara bagian, khususnya di negara federal di mana undang-undang ini mengatur proses pemilu provinsi dan negara bagian (seperti di Australia) atau pemilu tingkat nasional (seperti di Amerika Serikat);
- e. peraturan atau regulasi yang dibuat oleh pejabat tingkat nasional maupun yang lebih rendah;
- f. regulasi, pernyataan resmi, atau arahan yang dikeluarkan oleh LPP, jika lembaga ini memiliki wewenang untuk itu;
- g. hukum tradisional/adat atau konvensi masyarakat yang diintegrasikan ke dalam undang-undang pemilu yang mengatur persoalan-persoalan seperti registrasi pemilih dan pengaturan pemilihan untuk laki-laki dan perempuan;
- h. kebijakan administratif yang dibuat oleh LPP atau lembaga lain;
- i. kode etik (yang bersifat voluntaristik maupun yang tidak) yang memiliki dampak langsung maupun tidak langsung terhadap orang-orang yang terlibat di dalam proses pemilu, misalnya, LPP, peserta pemilu, pemantau, dan pers.

Dibandingkan dengan uraian Wall *et al.* tersebut di atas, untuk penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020 di Indonesia, kerangka hukum pemilihan mencakup:

- a) konstitusi dalam hal ini UUD NRI 1945 yang telah mengalami beberapa kali amandemen.
- b) undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang telah mengalami tiga kali perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.<sup>1</sup> Disamping itu terdapat undang-undang lainnya yang mengatur dimensi lain dari penyelenggaraan. Misalnya terkait dengan aspek tertentu dari lembaga penyelenggara pemilu, menggunakan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu,<sup>2</sup> mengingat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, telah dicabut dan substansi pengaturannya digabungkan

---

<sup>1</sup> Selanjutnya dalam tulisan ini disebut UU Pilkada

<sup>2</sup> Selanjutnya dalam tulisan ini disebut UU Pemilu

dalam UU Pemilu. Baik konstitusi maupun undang-undang wajib mengacu dan memerhatikan ketentuan pada dokumen internasional misalnya Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia.

- c) regulasi, pernyataan resmi, atau arahan yang dikeluarkan oleh LPP. Untuk konteks Indonesia kita mengenal ada tiga lembaga yang merupakan kesatuan fungsi penyelenggara pemilu/pilkada yaitu: KPU, Bawaslu dan DKPP yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk mengeluarkan regulasi. Misalnya untuk KPU diberikan kewenangan membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU.
- d) kebijakan administratif yang dibuat oleh LPP atau lembaga lain, misalnya keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota, pedoman teknis, dan SOP.
- e) kode etik, dalam konteks Indonesia menjadi kewenangan DKPP untuk mengaturnya. Untuk saat ini masih berlaku Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

Lebih lanjut, Wall *et al.* (2006:46) menjelaskan bahwa organisasi dan penyelenggaraan proses pemilu merupakan kerja yang kompleks dan melibatkan banyak hal-hal detail. Oleh sebab itu biasanya upaya ini kerap dispesifikkan ke dalam hukum tertulis dan regulasi, ketimbang hanya melalui tradisi tidak tertulis. Hukum dan regulasi tertulis cenderung lebih memberi kepastian, visibilitas, dan transparansi, juga lebih mudah untuk dikaji ulang dalam konteks yudisial dan lebih mudah diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk para pemilih. Kepastian legal yang didapatkan melalui penjabaran yang detail mengenai proses pemilu di dalam undang-undang, dibantu oleh otoritas konstitusional, akan membantu meningkatkan kepercayaan publik terhadap aspek konsistensi, kesetaraan, dan keadilan di dalam proses penyelenggaraan pemilu, juga memberikan kesempatan yang besar bagi perbaikan di kemudian hari. Seberapa detail penjabaran isi di dalam kerangka legal pemilu dapat berbeda-beda di tiap negara, tergantung pada beberapa faktor seperti sistem hukum dan tingkat kepercayaan publik terhadap LPP dalam merumuskan keputusan dan kebijakan yang adil dan konsisten. Sejalan dengan Wall *et al.*, International IDEA (2002:15) menegaskan bahwa diperlukan hukum tertulis ketimbang hukum kebiasaan atau kebijakan administrasi untuk mengatur pemilu. Hukum tertulis memberikan manfaat kepastian, kenyataan, dan keterbukaan. Hukum tertulis lebih mudah patuh pada penafsiran dan peninjauan hukum, dan lebih bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan, termasuk para pemilih.

International IDEA dalam buku *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu* (2002:15) menyebutkan catatan penting bahwa setiap kekuasaan yang berturut-turut bersifat lemah (*inferior*) tidak dapat membuat ketentuan yang bertentangan atau yang tidak sesuai dengan dengan kekuasaan yang lebih kuat. Sebagai contoh, suatu undang-undang dari badan legislatif tidak dapat bertentangan dengan undang-undang dasar; peraturan tidak dapat melanggar, baik undang-undang dasar maupun undang-undang pemilu. Pemeritahan nasional memberlakukan undang-undang sesuai dengan tradisi hukum mereka sendiri. Yang penting adalah semua pendekatan struktural dan undang-undang yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan pemilu diperhitungkan.

Catatan penting International IDEA di atas pada pokoknya terkait dengan prinsip hierarki produk hukum sebagai pelaksanaan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*. Menurut Irfani (2020:311), asas *lex superior derogat legi inferiori* bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah.

### **Kewenangan Produksi Produk Hukum**

Dalam sebuah sistem demokratis, kerangka hukum diundangkan oleh badan legislatif nasional yang dipilih oleh rakyat. Untuk menegakkan nilai-nilai demokratis, pengaturan pemilu seharusnya tidak dilaksanakan melalui keputusan eksekutif. Akan tetapi, ada batas terhadap jumlah masalah administratif yang dapat disertakan dalam undang-undang yang telah diterbitkan itu. Kebanyakan undang-undang pemilu memperkenankan badan pelaksana pemilu mengeluarkan perintah untuk memperjelas masalah yang berkaitan dengan proses pemilu. Akan tetapi, undang-undang pemilu biasanya mewajibkan perintah itu sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilu yang ada. Peranan dan kekuasaan badan pelaksana pemilu dalam hal ini harus diuraikan dengan jelas tetapi secara cukup luas untuk memungkinkannya menghadapi celah-celah dalam hukum dan kemungkinan-kemungkinan yang tidak diantisipasi. Badan pelaksana pemilu tidak bertindak sebagai pengganti anggota legislatif, tetapi badan pelaksana pemilu harus mampu merespons munculnya kebutuhan darurat dan memberikan pemecahan taktis dengan cara menafsirkan dan menambah undang-undang pemilu dan peraturan (International IDEA, 2002:15).

Di sejumlah negara, LPP memiliki kekuasaan legal untuk meregulasi penyelenggaraan pemilu dengan cara membuat undang-undang, regulasi,

atau peraturan khusus yang bersifat melengkapi regulasi yang sudah ada sebelumnya. Mekanisme seperti ini terbukti lebih efisien karena LPP dapat melakukan amandemen kerangka legal pemilu dengan cepat. Contohnya, LPP di Uruguay dapat membuat keputusan yang tidak dapat dievaluasi oleh lembaga-lembaga dari cabang pemerintahan yang lain. Ini berarti LPP di Uruguay memiliki kekuasaan legislatif (membuat undang-undang/regulasi), kekuasaan yudisial (mengevaluasi dan menafsirkan hukum dengan efek yang mengikat), dan kekuasaan implementasi untuk melaksanakan regulasi yang mereka buat sendiri. Salah satu mekanisme yang paling banyak diterapkan adalah memberikan LPP wewenang untuk membuat regulasi detail untuk melengkapi 'celah' yang terdapat di dalam undang-undang primer. LPP di Indonesia memiliki wewenang membuat regulasi terkait beberapa area penting, misalnya soal penetapan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi kandidat, prosedur kampanye, pelaporan pendanaan kampanye, dan proses pemungutan suara. Wewenang LPP untuk membuat regulasi harus dieksekusi dengan baik agar dapat menjamin konsistensi regulasi yang dihasilkan dengan konstitusi dan undang-undang Wall *et al.* (2006:53).

Prinsip-prinsip tertentu yang harus dihormati apabila kekuasaan diberikan kepada badan pelaksana pemilu untuk mengeluarkan peraturan, menurut International IDEA (2002:19), mencakup:

- Undang-undang pemilu harus mematuhi prinsip-prinsip dasar pemilu, seperti kerahasiaan kertas suara.
- Undang-undang pemilu harus memberikan kekuasaan bagi badan pelaksana pemilu dan harus menyatakan secara jelas dan menguraikan cakupan dan sampai sejauh mana kekuasaan badan itu untuk mengeluarkan perintah.
- Undang-undang pemilu harus memberikan suatu proses yang dengannya peserta pemilu dan pemilih dapat menyampaikan pengaduan dan banding yang timbul dari pengadopsian dan pelaksanaan perintah badan pelaksana pemilu. Proses ini juga harus menyusun kerangka hukum memungkinkan pengaduan dan banding itu diselesaikan tepat waktu dan efisien.
- Undang-undang pemilu harus menyatakan hierarki hukum secara jelas, termasuk preseden dari ketentuan konstitusional dan legislatif atas perintah badan pelaksana pemilu.
- Undang-undang pemilu harus menyatakan dan menguraikan secara jelas kekuasaan tetap badan pelaksana pemilu ("kekuasaan intrinsik"-nya) untuk mengeluarkan perintah dalam keadaan darurat, termasuk

pada hari pemilihan, untuk menghadapi setiap keadaan yang tidak diantisipasi.

Kewenangan KPU untuk memproduksi produk hukum dalam hal ini Peraturan KPU dan Keputusan KPU/KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>1</sup> Dalam Pasal 75 diatur bahwa untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tersebut, KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Untuk KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dapat menetapkan keputusan dengan berpedoman pada keputusan KPU dan Peraturan KPU.

### Proses Difusi Produk Hukum

Istilah *difusi* awalnya dikenal dalam ilmu fisika. Menurut kbbi.kemdikbud.go.id, istilah ini memiliki dua pengertian. *Pertama*, dalam konteks ilmu fisika, berarti pencampuran gas atau zat cair di luar daya mekanik. *Kedua*, dalam penggunaan umum, berarti penyebaran atau perembesan sesuatu (kebudayaan, teknologi, ide) dari satu pihak ke pihak lain; penghamburan; dan pemencaran. Dalam konteks yang lebih luas, khususnya dalam pembahasan tentang penyebaran kebudayaan, difusi (*diffusion*) dipahami sebagai proses penyebaran unsur kebudayaan ke seluruh penjuru dunia, dimana penyebaran unsur-unsur kebudayaan, bersamaan dengan penyebarannya dan migrasi kelompok-kelompok manusia dimuka bumi, turut pula tersebar unsur-unsur kebudayaan dan sejarah (Soekanto, 1989:352 dalam Astuti, 2012:106).

Difusi hukum adalah penyebaran hukum di kalangan masyarakat agar diketahui dan dipahami meskipun belum tentu ditaati oleh warganya (glosrium.org). Pengertian spesifik ini yang digunakan dalam pembahasan tulisan ini. Menurut Helmy (2006) difusi hukum dan akulturasi hukum merupakan sarana untuk menyebarluaskan hukum kepada masyarakat. Apabila kedua hal tersebut dilaksanakan atau berlangsung dengan baik, maka dapat melembagakan hukum dalam diri warga masyarakat. Pelembagaan hukum ini mempunyai arti penting dalam rangka membentuk dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, sehingga diharapkan dapat menunjang pembangunan sistem hukum nasional. Dalam penelitiannya tentang difusi hukum dan akulturasi hukum, Helmy menyimpulkan bahwa difusi hukum dalam masyarakat dapat berlangsung secara alamiah (*by nature*) yang pada umumnya ditujukan untuk hukum tidak

---

<sup>1</sup> Selanjutnya disebut UU Pemilu

tertulis dan secara te-rencana (*by design*) untuk hukum tertulis. Difusi hukum secara terencana tersebut, antara lain dapat dilakukan melalui publikasi hukum, penyuluhan hukum, dan komunikasi hukum. Akulturasi hukum berlangsung melalui proses masuknya pengaruh hukum asing dalam hukum setempat dan pada umumnya berlangsung dalam waktu yang lama. Difusi hukum dan akulturasi hukum yang dilaksanakan atau berlangsung dengan baik akan melembagakan hukum dalam diri warga masyarakat. Pelembagaan hukum tersebut dapat membentuk dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Pada gilirannya, kesadaran hukum yang tinggi akan menciptakan budaya hukum, dan budaya hukum tersebut menjadi variabel yang sangat signifikan dalam pembentukan hukum nasional.

Jika berbicara tentang hukum, sudah pasti berbicara tentang manusia di dalam masyarakat, dan tidak bisa hanya manusia sebagai individu sendiri. Manusia tidak bisa hidup tanpa ada manusia yang lainnya, karena manusia itu sebagai makhluk pada dasarnya selalu ingin bergaul dan berkumpul dengan sesama manusia lainnya, jadi makhluk yang suka bermasyarakat. Oleh karena sifatnya yang suka bergaul satu sama lain, maka manusia itu disebut makhluk sosial. Hukum bekerja dalam kehidupan sosial, semakin majemuk masyarakat semakin kompleks pula hukum, dan bekerjanya pun semakin luas cakupannya. Politik dan hukum sama-sama merupakan kegiatan manusia di dalam masyarakat, sehingga antara politik dan hukum itu ada benang merah yang menghubungkan antara keduanya (Syahrin, 2019:25). Lebih lanjut, ketika membahas tentang fungsi hukum sebagai alat pengubah masyarakat, (Syahrin, 2019:25) menyebutkan bahwa salah satu faktor penting terkait hal tersebut adalah difusi hukum dan pelembagaannya. Syahrin menjelaskan bahwa daya keberlakuan hukum dapat memiliki kekuatan bila sudah diketahui oleh masyarakat. Hukum mengalami proses pelembagaan atau proses *institutionalization* dalam diri masyarakat atau bahkan tertanam dalam jiwa mereka (*internalized*) sehingga hukum semakin efektif.

Menyadari arti penting proses difusi hukum dalam penyelenggaraan pilkada maka KPU Provinsi Sulawesi Utara telah merancang dan melaksanakan berbagai agenda difusi produk hukum. Produk hukum baik undang-undang, peraturan KPU dan Keputusan KPU disebarluaskan kepada masyarakat, agar supaya masyarakat mengetahui dan memahaminya, kemudian mempraktakkannya dalam interaksi sosial, dalam konteks penyelenggaraan pilkada. Praktek-praktek yang diharapkan adalah praktek-praktek yang mengacu atau menaati norma-norma hukum dalam setiap produk hukum tersebut.

Dilain pihak penyebarluasan produk hukum atau proses difusi produk hukum diharapkan akan membentuk masyarakat yang sadar hukum atau kesadaran hukum masyarakat. Sanusi (1991:227) dalam Astuti (2019:7), mengartikan kesadaran hukum sebagai potensi atau daya yang mengandung :

- a. Persepsi, pengenalan, ketahuan, ingatan, dan pengertian tentang hukum, termasuk kon- sekuensi-konsekuensinya.
- b. Harapan, kepercayaan bahwa hukum dapat memberikan suatu kegunaan , serta memberi perlindungan dan jaminannya dengan kepastian dan rasa keadilan.
- c. Perasaan perlu dan butuh akan jasa-jasa hukum, dan karena itu bersedia menghormatinya.
- d. Perasaan khawatir dan takut melanggar hukum, karena jika melanggar maka sanksi-sanksinya dapat dipaksakan.
- e. Orientasi, perhatian, kesanggupan, kemauan baik, sikap dan kesediaan serta keberanian menaati hukum dalam hak maupun kewajibannya, karena kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum itu adalah kepentingan umum.

Berdasarkan pada pendapat Sanusi tersebut di atas, Astuti (2012:8) berpendapat bahwa kesadaran hukum merupakan faktor internal pada diri manusia, yang sangat berpengaruh terhadap kepatuhan / ketaatan hukumnya, yang cenderung diwujudkan dalam bentuk sikap atau perilakunya, sebagai kewajiban warga masyarakat mentaati hukum, sebagai bagian dari kesadaran bernegara dan sebagai warga-warga yang baik kewajiban tersebut harus dilaksanakan dengan penuh kesadaran.

Lebih lanjut Soekanto (1982:159) dalam Astuti (2012:7) menyatakan bahwa kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ke-tertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya. Selanjutnya Soekanto dengan mengacu pada pendapat B. Kutschincky, menyatakan hal-hal yang menjadi indikator kesadaran hukum adalah:

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*);
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*law acquaintance*);
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*);
- d. Pola-pola perikelakuan hukum (*legal behaviour*);

Pengetahuan hukum maksudnya mengetahui hukum yang mengatur perilaku manusia di dalam masyarakat (tertulis maupun tidak tertulis), mengetahui perilaku-perilaku yang dilarang dan diperbolehkan oleh hukum, mengetahui sanksi apabila melanggar hukum. Pemahaman hukum maksudnya

pengakuan dan penghargaan seseorang terhadap hukum yang telah diketahuinya. Sikap hukum maksudnya penilaian manusia/seseorang terhadap hukum yang berlaku. Perilaku hukum maksudnya berperilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di dalam masyarakat, karena orang yang bersangkutan, menilai bahwa hukum tersebut baik, sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020 di Sulut, indikator-indikator kesadaran hukum masyarakat sebagaimana pendapat Kutschinsky di atas, dapat dikatakan telah terpenuhi oleh aktivitas-aktivitas difusi produk hukum. Dalam setiap tahapan pemilihan, semua peraturan-peraturan hukum serta isi dari peraturan tersebut disebarluaskan. Sehingga berdampak pada sikap terhadap peraturan hukum dan perikelakuan hukum yang positif. Hal mana dibuktikan dengan tidak adanya sengketa pemilihan dan sengketa hasil dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020. Juga tidak ada konflik ataupun protes keras dari masyarakat dalam setiap tahapan penyelenggaraan, apalagi protes yang mengarah pada tindakan anarkis.

### **Kepastian Hukum dan Telaah Konten Produk Hukum**

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "einführung in die rechtswissenschaften". Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: (1) keadilan (*gerechtigkeit*); (2) kemanfaatan (*zweckmassigkeit*); dan (3) kepastian hukum (*rechtssicherheit*) (Raharjo, 2012 dalam Julyono dan Sulistyawan, 2019:14).

Dalam konteks Indonesia menurut Wibowo (2020:2), negara hukum Indonesia berwatak kepentingan antara individu dan kolektivisme, antara *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. *Rechtsstaat* menekankan kepada kepastian sedangkan *Rule of Law* lebih menekankan kepada keadilan. Sementara itu, berdasarkan pertimbangan tentang fungsi hukum dalam masyarakat, Magnis-Suseno (2019:97) menarik kesimpulan bahwa hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Maka, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Me-ngutip

Stammler dalam Zippelius (1973), Magnis-Suseno menulis bahwa suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Dikatakan juga bahwa kepastian hukum dan keadilan merupakan paham hukum itu sendiri (*Begriff des Rechts*).

Sejatinya keberadaan asas kepastian hukum dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan (Mertokusumo, 1993:2 dalam Julyono dan Sulistyawan, 2019:14).

Lebih lanjut terkait kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa: *“...law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system”* Dari pandangan tersebut maka dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif (Julyono dan Sulistyawan, 2019: 15).

Sejalan dengan uraian di atas, Magnis-Suseno (2019:98) menyebutkan bahwa kepastian hukum pertama-tama berarti kepastian dalam pelaksanaannya. Yang dimaksud ialah bahwa hukum yang resmi diperundangan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti juga setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga. Akan tetapi, mengutip Zippelius (1973:125-133), Magnis-Suseno melanjutkan uraiannya, bahwa agar hukum dapat dilaksanakan dengan pasti, hukum harus jelas. Para ahli

bicara tentang *kepastian orientasi*. Jadi, kepastian pelaksanaan mengandalkan kepastian orientasi. Hukum harus sedemikian jelas sehingga masyarakat dan hakim dapat berpedoman padanya. Itu berarti bahwa setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan dengan terang dan tegas sehingga tidak ada keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud.

Prinsip-prinsip tentang kepastian hukum, berlaku juga dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada sebagai sebuah peristiwa hukum yang diatur oleh kerangka hukum. Hal ini misalnya dapat dilihat dari pandangan dua penyelenggara pemilu. Ida Budhiati, anggota DKPP dalam bukunya *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu* (2019:259,263), menyebut bahwa pemilu demokratis mensyaratkan adanya kepastian hukum yang menjadi pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan utama pemilu dalam menjalankan peran dan fungsi sesuai mandat konstitusi. Sesuai konsep *rule of law*, pemilu dilaksanakan berdasarkan hukum (baca: peraturan perundang-undangan) dan dikontrol oleh lembaga peradilan yang memiliki kewenangan mengoreksi regulasi yang tidak sesuai dengan asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana dimaksud pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.

Selanjutnya, Hasyim Asya'ri anggota KPU RI dalam ulasannya berjudul *Pemilu Demokratis* (2017), menyebut bahwa pemilu memiliki karakter demokratis bila memenuhi setidaknya 8 (delapan) parameter. Parameter pertama adalah hukum pemilu yang berisi penjabaran pemilu yang demokratis dan mengandung kepastian hukum. Secara sederhana, pemilu demokratis dapat dirumuskan sebagai *predictable procedures but unpredictable results*, yaitu pemilu sebagai prosedur konversi suara rakyat menjadi kursi diatur dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum pemilu memiliki makna yaitu:

- (1) semua aspek pemilu diatur secara lengkap (tidak ada kekosongan hukum);
- (2) semua ketentuan konsisten satu sama lain (tidak saling bertentangan);
- (3) semua ketentuan dirumuskan secara jelas dengan tunggal arti (tidak multi tafsir), dan
- (4) semua ketentuan dapat dilaksanakan dalam praktek.

Dari pandangan-pandangan tersebut di atas, kita setidaknya telah mendapatkan gambaran yang jelas tentang prinsip kepastian hukum, termasuk secara spesifik kepastian hukum pemilu. Bahwa hukum pemilu/pilkada harus jelas dan harus dilaksanakan dalam praktek penyelenggaraan pemilu/pilkada. Dalam konteks penulisan ini, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada 2020, maka kepastian hukum

memegang peranan penting dalam menentukan sukses tidaknya penyelenggaraan pilkada. Konstruksi hukum yang dianggap telah lengkap dan jelas berupaya dilaksanakan oleh masing-masing pihak sesuai kewenangan hukum yang diberikan kepadanya. Untuk dapat dilaksanakan dengan jelas, maka hukum pilkada harus dipahami. Dalam konteks inilah kita menemukan relevansi antara kepastian hukum dengan penyebaran produk hukum yang kita bahasakan pada bagian sebelumnya sebagai difusi hukum. Berbagai aktifitas difusi hukum telah dilaksanakan dengan tujuan agar norma-norma hukum bisa dipahami dan kemudian bisa dilaksanakan.

Namun demikian, di lain pihak, hukum, termasuk hukum pilkada harus terus dievaluasi apakah benar-benar telah memenuhi atau mendukung asas kepastian hukum sebagaimana diuraikan sebelumnya. Menurut Manullang (2016:187), Teori Hukum Kritis, menganjurkan untuk secara konsisten melakukan reinterpretasi kritis terhadap setiap doktrin hukum yang ada. Reinterpretasi kritis ini akan memberikan kebaruan-kebaruan yang relevan dan kontekstual dengan situasi zaman. Tanpa itu, hukum akan seperti ayat-ayat suci karena dipercaya sudah benar dan tidak boleh dipertanyakan Kembali, dan apabila keadaan itu terjadi, amatlah wajar jika kemudian, suatu saat, pembangkangan sosial yang tidak diharapkan oleh hukum – mengingat hukum pada esensinya menghendaki kedamaian hidup bersama – akan terjadi, termasuk di Indonesia.

Berbagai problematika hukum pilkada dan kepastian hukum termasuk penegakan hukum masih terus terjadi dari pilkada ke pilkada, beriringan dengan perkembangan dalam masyarakat. Topo Santoso dan Tim Perludem misalnya, ketika melakukan evaluasi terhadap pilkada periode 2005-2008 dalam catatannya berjudul *Pemilukada, Pengalaman dan Peninjauan Kembali* sebagaimana dimuat dalam buku *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia* (2012:189), menyebutkan salah satu masalah pilkada adalah penegakan dan penyelesaian hukum. Menurut mereka pelanggaran yang massif dalam pilkada terjadi karena rumusan pengaturan pilkada ba-nyak yang tidak jelas, sehingga menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam saat diterapkan. Hal ini mengisyaratkan kepastian hukum pilkada masih belum begitu baik.

Problematika penegakan hukum masih terjadi juga hingga Pemilu 2019 dan pilkada sebelum tahun 2020. Hal tersebut dapat dilihat dari catatan Ketua Bawaslu, Abhan dalam epilognya berjudul *Memperkuat Sistem Penegakan Hukum Pemilu* dalam buku karya Mawardi dan Jufri *Keadilan Pemilu: Potret Penegakan Hukum Pemilu dan Pilkada*, (2019:309). Abhan mengutip pemikiran Lawrence Friedman tentang sistem hukum, bahwa

ketidakteraturan sistem penegakan hukum pilkada juga dipicu dengan gagalnya konsolidasi tiga pilar dalam sistem hukum pilkada yakni substansi, struktur dan kultur yang berlangsung dalam pelaksanaan pilkada.

Karenanya, dalam konteks reevaluasi dan reinterpretasi terhadap norma hukum pemilu/pilkada, maka dalam buku ini terdapat bagian khusus yang memuat tentang telaah terhadap norma-norma hukum dalam produk hukum tertentu baik dalam UU Pilkada maupun peraturan lainnya. Kajian-kajian yang didasarkan pada pengalaman empirik penyelenggara pilkada tersebut, diharapkan dapat menghasilkan reinterpretasi kontekstual dan kemudian memberikan rekomendasi perbaikan terhadap perbaikan konten produk hukum pilkada ke depan. Perbaikan-perbaikan norma hukum pilkada diharapkan akan memperkuat kepastian hukum pilkada sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa hukum pilkada harus menjamin tidak adanya kekosongan hukum, harus konsisten satu sama lain, tidak multitafsir, dan dapat diaplikasikan dalam praktek penyelenggaraan pilkada.

### **Penutup: *Difusi Hukum, Kepastian Hukum dan Public Trust = Sukses Pilkada***

Pada akhirnya, setelah mengikuti apa yang diuraikan dalam isi buku ini, termasuk dalam bagian-bagian tulisan ini, Penulis hendak menyampaikan bahwa salah satu faktor penentu sukses pilkada adalah dari perspektif kerangka hukum atau produk hukum pilkada. Penulis memandang bahwa terciptanya benang merah antara difusi produk hukum, kepastian hukum dan kepercayaan publik (*public trust*) menjadi salah satu kunci sukses pilkada 2020 di Sulawesi Utara (Sulut).

Bahwa pilkada ditata dalam seperangkat kerangka hukum pemilihan (*electoral legal frame work*) yaitu berbagai norma hukum atau produk hukum yang menjadi acuan dalam menyelenggarakan pilkada. Semua elemen, para pihak yang berhubungan dengan penyelenggaraan pilkada, baik peserta, pemilih maupun penyelenggara wajib hukumnya menaati setiap produk hukum yang ada. Untuk mampu beradaptasi dengan setiap norma hukum maka para pihak harus memiliki persepsi yang sama tentang substansi pengaturan dalam setiap produk hukum. Dalam kepentingan ini, maka diperlukan sebuah mekanisme, upaya, cara untuk mendaratkan norma-norma hukum tersebut kepada semua pihak. Hal inilah yang dimaksudkan sebagai sebuah proses difusi hukum atau penyebaran norma-norma hukum dalam setiap produk hukum kepada masyarakat.

Proses difusi hukum dalam penyelenggaraan pilkada di Sulut telah dilaksanakan KPU Sulut melalui berbagai kegiatan, baik dalam bentuk penyuluhan produk hukum, workshop, *Focus Group Discussion (FGD)*, dialog TV dan radio, serta publikasi informasi hukum melalui laman Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Program-program tersebut telah mendifusikan norma-norma dalam Undang-undang, Peraturan KPU dan Keputusan KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota kepada setiap stakeholder, dengan harapan akan terciptanya persepsi dan kesadaran hukum untuk bertindak atau menerapkan hukum sesuai hukum yang berlaku.

Penerapan hukum merupakan aspek penting dalam mewujudkan kepastian hukum, disamping aspek kelengkapan hukum. Dalam kerangka penerapan hukum, selain penerapan hukum dalam teknis penyelenggaraan tahapan pilkada, penerapan hukum tak bisa dilepaskan juga dari aspek penegakan hukum terhadap setiap sengketa maupun pelanggaran yang terjadi. Penegakan hukum seharusnya dilaksanakan dengan memerhatikan prinsip keadilan. Penegakan hukum yang berkeadilan merupakan amunisi yang mumpuni untuk terciptanya kepercayaan publik, bukan saja terhadap hukum, tetapi juga kepercayaan kepada penyelenggara dan organ yang diberikan kewenangan yudikatif, berdasarkan kewenangan menangani jenis pelanggaran tertentu. Hukum juga menjadi alat pengikat terhadap keabsahan hasil pilkada.

Kepercayaan publik yang tinggi berarti bahwa publik percaya terhadap proses dan hasil pilkada. Jika publik sudah percaya, maka komplain dan gugatan akan mereda dan berada pada titik “nol gugatan”. Hal inilah yang dialami dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulut Tahun 2020. Dalam setiap tahapan, tidak ada sengketa pemilihan dan pada akhirnya penetapan hasil rekapitulasi perolehan suara oleh KPU Sulut, yang dituangkan dalam produk hukum Keputusan KPU Sulut tidak menjadi objek sengketa dalam perselisihan hasil pemilihan (PHP) di Mahkamah Konstitusi.

Ke depan, upaya-upaya produksi hukum harus terus didorong supaya partisipatif dan berkepastian hukum. Upaya-upaya difusi hukum harus semakin sistematis dan massif. Penerapan dan penegakan hukum harus selalu konsisten dilaksanakan dan akhirnya, kesemuanya itu akan merawat kepercayaan publik terhadap proses dan hasil pilkada yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

## Daftar Pustaka

### • Buku

- Budhiati, I., 2019. ***Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu. Tafsir Mahkamah konstitusi Terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu.*** Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Jakarta.
- International IDEA. 2002. ***Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu.*** International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Stockholm.
- Magnis-Suseno. 2019. ***Etika Politik, Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern.*** Cetakan kesepuluh. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Manullang, E.F.M., 2016. ***Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum.*** Cetakan I. Prenadamedia Group, Jakarta.
- Mawardi, I dan M. Jufri. 2019. ***Keadilan Pemilu: Potret Penegakan Hukum pemilu dan Pilkada.*** Pustaka Ilmu, Yogyakarta.
- Santoso, T dan Tim Perludem. 2012. ***Pemilukada, Pengalaman dan Peninjauan Kembali dalam Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia.*** Konstitusi Press, Jakarta
- Surbakti R dan K. Nugroho. 2015. ***Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif.*** Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.
- Wall, A., A. Ellis, A. Ayoub, C.W Dundas, J. Rukambe, & S. Staino. 2016. ***Desain Penyelenggaraan Pemilu, Buku Pedoman Internasional IDEA.*** Perludem, Jakarta.
- Wibowo, K.T., 2020. ***Hukum dan Keadilan: Peradilan yang Tak Kunjung Adil.*** Papas Sinar Sinanti, Jakarta.

### • Jurnal

- Astuti, D. (2012). ***Kajian Tentang Pembentukan Hukum Sinergi dengan Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan.*** *Wacana Hukum*, 9(2). Hal. 105-113
- Julyono dan Sulistyawan, 2019. ***Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui konstruksi Penalaran positivisme Hukum..*** *Jurnal Crepido*, 1(01), hal: 13-22.

Soekanto, S. (1977). **Membudayakan Hukum Dalam Masyarakat**. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 7(5), hal: 326-337.

Syahrin, M.A. (2019). **Difusi Norma Hukum Dan Sosial Dalam Intervensi Politik**. *Jurnal Opinio Juris Law Institute of MAS Vol. (4) 4*, hal: 24-37

- **Materi Internet**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, **Arti Difusi Hukum**. <https://glosarium.org/arti-difusi-hukum/> diakses 25 Maret 2021

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, **Kamus Besar Bahasa Indonesia Online. Difusi**. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/difusi> Diakses 5 April 2021.

Asya'ri, H (2017). **Pemilu Demokratis**. <http://kajianpemilu.blogspot.com/2017/05/pemilu-demokratis.html>. Diakses 25 Maret 2021

Helmy, E. 2006. **Kajian Yuridis Normatif Terhadap Difusi Hukum dan Akulturasi Hukum dalam Proses Pelembagaan Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional Indonesia**. Diakses 5 April 2021.

## EDITOR



- (1) *Dr. Tommy Sumakul, SH, MH.*  
Akademisi, dosen pada Fakultas Hukum  
Universitas Sam Ratulangi, Manado.
- (2) *Dr. Goincepe H. Tumbel, S.Sos., M.Si., MAP*  
Akademisi, dosen pada Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Manado
- (3) *Dr. Ivan R.B. Kaunang, SS., M.Hum.*  
Akademisi, Budayawan, dosen pada Fakultas Ilmu Budaya,  
Universitas Sam Ratulangi Manado
- (4) *Meidy Y. Tinangon, S.Si., M.Si.*  
Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara
- (5) *Kalfein M. Wuisang, S.Pd., M.Si.*  
Penulis, budayawan, pegiat literasi.  
Pendiri Smartphone Movement

## PENULIS



- **Meidy Yafeth Tinangon, S.Si., M.Si.**  
Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Utara  
(Divisi Hukum dan Pengawasan)
- **Robby Manoppo, SH., M.Kn.**  
Komisioner KPU Kabupaten Minahasa Utara  
(Divisi Hukum dan Pengawasan)
- **Sunday D.A. Rompas, ST**  
Komisioner KPU Kota Manado  
(Divisi Hukum dan Pengawasan)
- **Jacobus Andre Wowor, SH**  
Komisioner KPU Kota Tomohon  
(Divisi Hukum dan Pengawasan)
- **Lidya N. Rantung, SE, M.Si.**  
Kepala Sub Bagian Hukum  
Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara
- **Suriyani Bahende, SH**  
Kepala Sub Bagian Hukum  
Sekretariat KPU Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan
- **Fikri Tjiko, S.Sos., M.Si.**  
Kepala Sub Bagian Hukum  
Sekretariat KPU Kabupaten Minahasa Utara
- **Reigen Montolalu, SH**  
Tenaga Profesional Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Sulut  
untuk Pilkada 2020
- **Febry Langkun, SH**  
Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum  
Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Utara

- **Didi Muslim Sekutu, SH**  
Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum  
Sekretariat KPU Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan
  
- **Paul Eliezer Tuama, SH**  
Staf Pelaksana pada Sub Bagian Hukum Sekretariat KPU  
Kabupaten Minahasa Utara
  
- **Mineshia Lesawengen**  
Direktur Media – Pusat Studi Kepemiluan FISIP Unsrat Manado

**Partisipasi Publik, Transparansi Informasi, dan Telaah Konten**

# **PRODUK HUKUM PILKADA**

Buku ini tentu akan menceritakan secara lengkap bagaimana para penyelenggara pemilihan memastikan setiap “titik dan koma” regulasi pemilihan menjadi pengetahuan bersama. Cerita-cerita tersebut menjadi succses story dari para penyelenggara tentang terlaksananya pemilihan yang lancar, yang berkepastian hukum dalam setiap tindakan, dan berkeadilan dalam setiap keputusan.

Jika semuanya memahami hukum, biarlah orang yang menilai apakah tindakan dan keputusan penyelenggara berdasar hukum atau tidak. Jika pun ada yang menggugatnya, maka berlindunglah pada hukum itu. Bukan mencari perlindungan lain atau bukan pula bersembunyi untuk melindungi diri. Hukum lah yang akan membuat kita bebas dan teratur.

**~ Dr. Ardiles Mewoh, S. IP., M. Si~**

**Ketua KPU Provinsi Sulawesi Utara**

**PENERBIT**



**KPU**  
PROVINSI SULAWESI UTARA

ISBN 978-623-6183-12-0



9 786236 183120