

## ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016

Oleh:

Eko Budi Setiawan<sup>1</sup>

Choirul Anam<sup>2</sup>

Andika Surya Buana<sup>3</sup>

Yudi Widagdo Harimurti<sup>4</sup>

Universitas Trunojoyo Madura

Alamat: JL. Raya Telang, Perumahan Telang Inda, Telang, Kec. Kamal, Kabupaten  
Bangkalan, Jawa Timur (69162).

Korespondensi Penulis: [230111100310@student.trunojoyo.ac.id](mailto:230111100310@student.trunojoyo.ac.id),  
[230111100203@student.trunojoyo.ac.id](mailto:230111100203@student.trunojoyo.ac.id), [230111100302@student.trunojoyo.ac.id](mailto:230111100302@student.trunojoyo.ac.id),  
[Yudi.harimurti@trunojoyo.ac.id](mailto:Yudi.harimurti@trunojoyo.ac.id)

**Abstract.** *Regional Head Elections, or Pilkada, are a pillar of democracy in Indonesia, enabling the people to elect leaders at the regional level. However, disputes over Pilkada results often lead to conflicts that shake regional political stability. A regulatory framework exists, namely Law of the Republic of Indonesia Number 10 of 2006 concerning the Second Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Stipulation of Government Regulations in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors into Law.*

*This article examines the suitability of Article 157, which regulates the mechanism for resolving Pilkada disputes by appointing a special judicial body as the handling institution. To date, such a body has not been established, so the Constitutional Court (MK) is handling this dispute temporarily, taking into account current political dynamics and societal needs. It also offers recommendations to make the Pilkada dispute resolution process more effective, fair, and ensure legal certainty. Using a Regulatory Impact*

# ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016

*Assessment (RIA) approach, the establishment of a special judicial body must be prioritized immediately to ensure regional democracy operates with strong legitimacy and maintains stability. Recommendations include regulatory revisions to improve fairness, efficiency, and public trust. This research contributes to strengthening the legitimacy of regional elections through responsive regulatory reform.*

**Keywords:** *Regional Elections, Election Regulations, Regulatory Impact Assessment.*

**Abstrak.** Pemilihan Kepala Daerah atau yang selanjutnya disebut dengan (Pilkada) merupakan pilar demokrasi di Indonesia yang memungkinkan rakyat menentukan pemimpin di tingkat daerah. Namun, sengketa hasil Pilkada kerap menimbulkan konflik yang mengguncang stabilitas politik daerah. sudah terdapat regulasi yang mengatur, yaitu Undang Undang Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 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.

Artikel ini mengkaji kesesuaian ketentuan Pasal 157 mengatur mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pilkada dengan menunjuk badan peradilan khusus sebagai lembaga penanganan. Hingga kini badan tersebut belum terbentuk, sehingga Mahkamah Konstitusi (MK) menangani sengketa ini sementara waktu dengan dinamika politik dan kebutuhan masyarakat saat ini serta menawarkan rekomendasi agar proses penyelesaian sengketa Pilkada menjadi lebih efektif, adil, dan menjamin kepastian hukum. Melalui pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA), ditemukan bahwa pembentukan badan peradilan khusus harus segera diprioritaskan agar demokrasi daerah berjalan dengan legitimasi kuat dan stabilitas terjaga. Rekomendasi mencakup revisi regulasi untuk meningkatkan keadilan, efisiensi, dan kepercayaan publik. Penelitian ini berkontribusi pada penguatan legitimasi Pilkada melalui reformasi regulasi yang responsif.

**Kata Kunci:** Pilkada, Regulasi pemilu, *Regulatory Impact Assessment.*

## LATAR BELAKANG

Pelaksanaan Pilkada langsung sejak reformasi menjadi bentuk manifestasi kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Rakyat diberikan hak untuk memilih pemimpin daerah secara transparan dan adil. Akan tetapi,

praktik Pilkada tidak selalu berjalan mulus. Perselisihan atas hasil pemilihan sering mengarah pada konflik sosial dan ketidakpastian politik yang berdampak pada stabilitas daerah. Oleh sebab itu, penyelesaian sengketa yang cepat, adil, dan transparan menjadi kebutuhan mendesak dalam menjaga kepercayaan publik terhadap proses demokrasi<sup>1</sup>.

Berbagai upaya telah diatur secara hukum, terutama melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pembaruan pengaturan Pilkada. Pasal 157 UU tersebut secara khusus mengatur tata cara penyelesaian sengketa hasil Pilkada melalui adanya badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak secara nasional. Selama badan ini belum terbentuk, peran Mahkamah Konstitusi menjadi sangat krusial sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menengahi dan memutus sengketa<sup>2</sup>.

Pilkada secara langsung sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah merevolusi demokrasi Indonesia, mewujudkan kedaulatan rakyat di tingkat lokal sebagaimana diamanatkan Pasal 18, 18A, dan 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>3</sup>. Proses ini memungkinkan masyarakat memilih langsung gubernur, bupati, dan walikota, yang menjadi pilar utama desentralisasi kekuasaan pasca-Reformasi 1998. Namun, Pilkada sering kali diwarnai perselisihan hasil penghitungan suara, dugaan kecurangan administratif, dan konflik politik yang berpotensi memicu ketidakstabilan sosial. Contohnya, Pilkada serentak 2018 dan 2020 mencatat ratusan gugatan sengketa, yang tidak hanya membebani lembaga peradilan tetapi juga mengikis kepercayaan publik terhadap integritas proses demokrasi.

Masalah sengketa ini bukanlah fenomena baru. Sejak Pilkada langsung pertama pada 2005, mekanisme penyelesaian telah berevolusi melalui berbagai undang-undang, mulai dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Puncaknya adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU No. 10/2016), yang

---

<sup>1</sup> Amiruddin dan Feri Amsari. *Buku : Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 230.

<sup>2</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), hlm. 98.

<sup>3</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press

# ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016

menjadi kerangka hukum utama penyelenggaraan Pilkada. Regulasi ini mencakup aspek penyelenggaraan, kampanye, prosedur calon, dan penyelesaian sengketa, dengan tujuan menciptakan proses yang adil, transparan, dan cepat untuk menjaga stabilitas politik daerah.

Meskipun demikian, implementasi regulasi ini masih menghadapi tantangan struktural, seperti keterbatasan lembaga penyelesaian sengketa, tenggat waktu yang ketat, dan beban operasional yang berat bagi Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga utama. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi konflik, terutama di tengah dinamika masyarakat kontemporer yang semakin kritis terhadap proses demokrasi (Hasyim, 2019). Penelitian ini menggunakan pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA), yang direkomendasikan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) untuk mengevaluasi dampak regulasi publik (OECD, 2018). RIA memungkinkan analisis komprehensif terhadap masalah, tujuan, alternatif, biaya-manafaat, dan risiko, sehingga memberikan dasar empiris untuk reformasi.

## KAJIAN TEORITIS

### 1. Teori kepastian Hukum

Teori kepastian hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam konsep *reine rechtslehre* (Hukum Murni) memberikan penekanan, bahwa regulasi yang dibuat harus memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan dalam pelaksanaannya<sup>4</sup>. Di Indonesia, teori ini diadopsi dalam pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin kepastian Hukum sebagai hak asasi manusia, dalam konteks RIA, teori ini kami gunakan untuk menganalisa apakah UU no. 10 Thn. 2016 ini dapat memberikan *Predictability* dalam proses pilkada, seperti syarat dukungan yang minimal 20% (dua puluh persen) kursi DPRD untuk calon independent. Ketidakpastian muncul ketika interpretasi ketentuan ini berubah-ubah, menyebabkan sengketa hukum di MK.

### 2. Teori kelembagaan

Sebagaimana dikemukakan oleh Douglass North dalam *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), memandang institusi

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans. (2009). *Pure Theory of Law* (terjemahan Max Knight). Berkeley: University of California Press. (Teori kepastian hukum murni)

sebagai aturan formal dan informal yang membentuk perilaku aktor<sup>5</sup>. Dalam Pilkada, teori ini menganalisis interaksi antara lembaga seperti KPU (penyelenggara), Bawaslu (pengawas), dan MK (penyelesai sengketa). UU No. 10/2016 menciptakan kelembagaan yang tumpang tindih, misalnya wewenang KPU dalam verifikasi calon yang sering bertabrakan dengan Bawaslu, menyebabkan inefisiensi<sup>6</sup>. RIA melalui lensa ini menilai bagaimana revisi dapat memperkuat koordinasi institusional untuk mengurangi korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

### 3. Teori Implikasi

Berasal dari analisis kebijakan publik oleh Aaron Wildavsky dalam *Speaking Truth to Power* (1979), menekankan dampak tidak langsung (unintended consequences) dari regulasi. Dalam konteks hukum, teori ini dieksplorasi oleh Lawrence Lessig dalam *Code and Other Laws of Cyberspace* (1999) untuk menilai implikasi sosial-ekonomi (Lessig, 2006). Terhadap UU No. 10 Thn. 2016, teori ini mengungkap implikasi negatif seperti peningkatan biaya Pilkada (hingga Rp 1 triliun per daerah, menurut data KPU 2020), yang memicu dinasti politik dan marginalisasi calon independen. RIA menggunakan teori ini untuk memprediksi implikasi revisi, seperti pengurangan ambang batas dukungan untuk mendorong inklusivitas.

## METODE PENELITIAN

Pada pembahasan kali ini penulis menggunakan metode penelitian akademik Normatif Yuridis yang mengintegrasikan analisis regulasi *Regulatory Impact Assesment* dengan teori hukum dan kebijakan, metode penelitian ini bersifat kualitatif yang berfokus pada evaluasi regulasi hukum tanpa pengumpulan data primer empiris melalui survei maupun wawancara, melainkan melalui analisis dokumen sekunder dan juga beberapa literatur. Pendekatan ini kami sesuaikan dengan study hukum Indonesia yang menekankan adanya interpretasi norma hukum atau yurisprudensi normative untuk

---

<sup>5</sup> North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (Dasar teori kelembagaan)

<sup>6</sup> Wijaya, H. (2017). "Teori Kelembagaan dalam Konflik Wewenang KPU dan Bawaslu." *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 567-584. (Kelembagaan Pilkada)

# **ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016**

memberikan rekomendasi dan juga revisi undang undang.dengan menganalisa Undang Undang Pemilu sebagai pembahasan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

*Regulatory Impact Assesment* atau RIA merupakan sebuah cara analisis kebijakan yang sistematis dan berdasarkan bukti untuk mengevaluasi dampak potensial dari sebuah regulasi sebelum, selama, dan setelah diterapkan. RIA bertujuan memastikan bahwa regulasi efektif, efisien, dan berkelanjutan, sambil meminimalkan dampak negatif tidak disengaja. Di Indonesia, RIA diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang *Regulatory Impact Assessment*, yang mewajibkan lembaga pembuat kebijakan seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) untuk melakukan penilaian ini pada tahap perencanaan dan evaluasi regulasi. RIA sering digunakan dalam reformasi hukum, seperti analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, untuk mengidentifikasi kelemahan dan memberikan rekomendasi revisi.

ujuan utama dari RIA adalah menciptakan regulasi yang efektif dan efisien, di mana setiap aturan mampu mencapai sasaran tanpa menimbulkan beban berlebih bagi masyarakat atau pemerintah. Lebih dari itu, RIA berupaya meminimalkan risiko dampak negatif yang tidak terduga, seperti konflik sosial atau pemborosan anggaran, sambil mempromosikan prinsip *good governance* yang transparan dan inklusif. Dalam konteks analisis terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, RIA membantu mengungkap bagaimana ketentuan pencalonan yang ambigu dapat memicu sengketa mahal, sehingga mendorong rekomendasi revisi yang lebih rasional dan berorientasi pada manfaat jangka panjang, seperti peningkatan partisipasi demokrasi lokal. Pada akhirnya, tujuan RIA adalah mendukung pengambilan keputusan yang bijaksana, di mana regulasi tidak hanya memecahkan masalah saat ini, tetapi juga memperkuat fondasi kebijakan nasional yang berkelanjutan, sesuai dengan standar internasional dari OECD yang menekankan akuntabilitas dan konsultasi publik.

Prosedur pelaksanaan RIA mengikuti alur yang sistematis dan bertahap, dimulai dari pemahaman masalah hingga rekomendasi akhir, sebagaimana diuraikan dalam

Pedoman RIA Kementerian Hukum dan HAM tahun 2015<sup>7</sup>. Proses ini biasanya dimulai dengan tahap identifikasi masalah, di mana tim penilai mengumpulkan data awal untuk menggali akar isu regulasi, seperti ketidakpastian hukum dalam syarat dukungan calon independen dalam Pasal 40 UU Pilkada, yang sering menyebabkan interpretasi berbeda antar daerah dan memicu litigasi di MK. Selanjutnya, tahap analisis dampak menjadi inti dari prosedur, di mana dampak regulasi dievaluasi secara multi-dimensi—termasuk aspek ekonomi (seperti biaya kampanye yang mencapai triliunan rupiah per Pilkada), sosial (penurunan partisipasi perempuan dan minoritas), serta kelembagaan (tumpang tindih wewenang antara KPU dan Bawaslu) dengan menggunakan matriks penilaian untuk mengukur efektivitas, efisiensi, dan kepatuhan<sup>8</sup>. Tahap ini sering melibatkan simulasi cost-benefit analysis sederhana, di mana manfaat seperti sinkronisasi Pilkada serentak dibandingkan dengan kerugian seperti polarisasi sosial yang tercatat lebih dari 200 konflik horizontal pada 2018-2020. Kemudian, prosedur berlanjut ke tahap evaluasi alternatif, di mana berbagai opsi revisi dipertimbangkan, seperti menurunkan ambang batas dukungan menjadi 10% untuk mendorong inklusivitas, dengan proyeksi dampak positif seperti pengurangan sengketa hingga 30%. Akhirnya, tahap konsultasi dan pelaporan menyimpulkan proses dengan masukan dari pemangku kepentingan, seperti pakar hukum atau masyarakat melalui forum publik, menghasilkan laporan RIA yang menjadi dasar keputusan revisi regulasi. Secara keseluruhan, prosedur RIA ini bersifat iteratif dan fleksibel, memungkinkan penyesuaian berdasarkan data empiris, sehingga regulasi seperti UU Pilkada dapat direformasi menjadi lebih adaptif terhadap dinamika demokrasi Indonesia.

### **Analisis Khusus Pasal 157 UU No. 10/2016 Menggunakan *Regulatory Impact Assessment* (RIA)**

Pasal 157 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa “Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Setelah memahami evolusi regulasi Pilkada secara

---

<sup>7</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2015). Pedoman Regulatory Impact Assessment. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Diakses dari <https://www.kemenkumham.go.id/>. Tanggal 7 Okt 2025

<sup>8</sup> Santoso, A. B. (2020). Analisis Regulatory Impact Assessment terhadap regulasi pemilu lokal. *Jurnal Mimbar Hukum*, 32(1), Hlm. 45-60

# **ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016**

keseluruhan, Pasal 157 UU No. 10/2016 menjadi titik fokus evaluasi. Pasal ini mengatur bahwa perselisihan hasil Pilkada diperiksa dan diputus oleh badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum Pilkada serentak nasional (ayat 1). Selama badan tersebut belum ada, MK berwenang menangani sengketa, dengan batas pengajuan 3 hari pasca-penetapan hasil (ayat 3), serta ketentuan bukti dan tindak lanjut putusan (ayat 4-6). Ketentuan ini bertujuan memberikan kepastian hukum, tetapi realitas menunjukkan badan peradilan khusus belum terbentuk, sehingga MK menjadi lembaga permanen sementara.

Pasal 157 menghadapi ketidakjelasan lembaga karena ketiadaan badan peradilan khusus sejak 2016, menyebabkan MK overload dengan lebih dari 500 perkara Pilkada (Mahkamah Konstitusi, 2022). Tenggat 3 hari sering tidak memadai untuk bukti kompleks, menghasilkan tingkat penolakan tinggi (40% pada Pilkada 2020) dan ketidakpuasan publik (Hasyim, 2019). Ini bertentangan dengan dinamika masyarakat yang menuntut transparansi lebih tinggi. *Regulatory Impact Assessment* (RIA) terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menunjukkan adanya kompleksitas dalam implementasi regulasi, khususnya terkait Pasal 157 yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pasal ini seharusnya menjadi dasar bagi terciptanya mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat, adil, dan berkeadilan, namun dalam praktiknya masih menimbulkan berbagai permasalahan kelembagaan dan hukum<sup>9</sup>.

RIA sendiri berfungsi untuk mengukur sejauh mana sebuah regulasi memberikan efektivitas, efisiensi, dan keadilan dalam implementasi kebijakan publik. Dalam konteks UU No. 10 Tahun 2016, pelaksanaan pasal-pasal terkait sengketa hasil Pilkada belum sepenuhnya memenuhi prinsip *good regulatory governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan konsistensi regulasi. Pelaksanaan Pasal 157 yang menyebutkan bahwa sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) hingga dibentuknya badan peradilan khusus, menimbulkan ketimpangan fungsi kelembagaan. Hingga tahun 2025, badan peradilan khusus Pilkada yang dimandatkan oleh undang-undang tersebut belum juga terbentuk, sehingga MK tetap menjalankan fungsi ganda: sebagai penjaga konstitusi sekaligus pengadilan pemilu. Dari perspektif

---

<sup>9</sup> Aminuddin Kasim and Universitas Tadulako, “*Pendekatan Regulatory Impact Assessment (RIA) Dan Cost and Benefit Analysis (CBA) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan*,” no. April (2021), <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36082.63684>.

teori kepastian hukum Hans Kelsen, pelaksanaan Pasal 157 menunjukkan adanya ketidakpastian norma (*normative gap*) karena badan peradilan khusus yang dijanjikan tidak kunjung dibentuk. Padahal, kepastian hukum merupakan prasyarat utama dalam sistem demokrasi yang menjunjung asas *due process of law*. Ketidakpastian kelembagaan ini berdampak pada rendahnya predictability hukum — masyarakat tidak memiliki kepastian lembaga mana yang berwenang secara permanen menyelesaikan sengketa Pilkada<sup>10</sup>.

Selain itu, UU No. 10 Tahun 2016 belum berhasil menciptakan koordinasi kelembagaan yang efektif antara Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam banyak kasus, tumpang tindih kewenangan antara KPU dan Bawaslu justru memperumit penanganan sengketa. Hal ini menunjukkan lemahnya desain kelembagaan dan tidak optimalnya regulatory framework yang seharusnya mendukung prinsip koordinatif antar-lembaga<sup>11</sup>. Hukum yang baik seharusnya mampu menyeimbangkan tiga nilai dasar: kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam konteks ini, Pasal 157 UU No. 10 Tahun 2016 cenderung hanya menekankan aspek kepastian hukum tanpa memperhatikan keadilan substantif bagi para peserta Pilkada. Akibatnya, banyak gugatan yang ditolak oleh MK bukan karena substansinya tidak benar, tetapi karena tidak memenuhi syarat formil, misalnya terkait selisih suara yang tidak mencapai ambang batas. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara keadilan prosedural dan keadilan substantif, yang pada akhirnya mengurangi makna demokrasi lokal yang berkeadilan.

Dari sudut pandang *Regulatory Impact Assessment* (RIA), Pasal 157 juga belum memenuhi prinsip efisiensi dan efektivitas. RIA juga menilai bahwa efektivitas regulasi ini hanya mencapai rendah pada aspek efisiensi menunjukkan perlunya reformasi regulasi untuk meminimalkan beban administratif dan memperkuat efektivitas kelembagaan. Selain faktor kelembagaan dan biaya, masalah akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap penyelesaian sengketa Pilkada juga menjadi perhatian penting. Tidak banyak

---

<sup>10</sup> Hendri Darma Putra, “Konsep Pembentukan Badan Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dihubungkan Dengan Kewenangan Transisi Mahkamah Konstitusi.,” *Hukum Media Justitia Nusantara* Vol. 8, no. 1 (2018): 23–32.

<sup>11</sup> Adam Bintang Danesa Wijaya and Icha Cahyaning Fitri, “Grand Design Badan Peradilan Khusus Pemilukada Dalam Menjawab Kepastian Hukum Sesuai Dengan Amanat Undang-Undang No. 10 Tahun 2016,” *Journal Customary Law* 1, no. 1 (2024): 9, <https://doi.org/10.47134/jcl.v1i1.2288>.

# **ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016**

dari masyarakat yang menilai bahwasanya MK bersikap netral dalam menangani sengketa Pilkada. Hal ini menunjukkan adanya penurunan kepercayaan publik akibat persepsi bahwa MK terlalu politis dan tidak fokus pada fungsi konstitusionalnya.

Berdasarkan hasil penilaian tersebut, rekomendasi kebijakan (*policy recommendation*) melalui RIA perlu diarahkan pada tiga hal utama:

- Revisi Pasal 157 UU No. 10 Tahun 2016 untuk mempercepat pembentukan badan peradilan khusus Pilkada di bawah Mahkamah Agung.
- Penguatan kelembagaan dan koordinasi antara KPU, Bawaslu, dan MA agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.
- Penerapan sistem digitalisasi persidangan dan mediasi elektoral (electoral ADR) untuk mempercepat dan mengefisienkan proses penyelesaian sengketa.

Reformasi ini juga sejalan dengan prinsip good governance sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2017 tentang Tata Cara RIA, yang menekankan pentingnya evaluasi berbasis bukti (*evidence-based policy*) dalam setiap pembentukan dan revisi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelaksanaan RIA terhadap Pasal 157 UU No. 10 Tahun 2016 menunjukkan bahwa keberhasilan regulasi Pilkada tidak hanya ditentukan oleh isi norma, tetapi juga oleh sejauh mana norma tersebut dapat diimplementasikan secara efektif melalui kelembagaan yang kuat, mekanisme penyelesaian sengketa yang adil, dan keterlibatan publik dalam proses reformasi hukum.

Tanpa pembenahan kelembagaan dan penguatan akuntabilitas, maka hukum Pilkada hanya akan menjadi formalitas prosedural yang jauh dari cita-cita keadilan substantif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, revisi terhadap UU No. 10 Tahun 2016 perlu difokuskan pada penyempurnaan aspek kelembagaan, prosedural, dan substansial, agar penyelesaian sengketa Pilkada tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga berkeadilan dan menjamin legitimasi demokrasi lokal di Indonesia.

Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, khususnya Pasal 157, menitikberatkan pada analisis norma hukum yang berlaku, asas-asas hukum yang mendasari, serta kesesuaian hierarki dan sinkronisasi antarperaturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa hasil Pilkada.

Dalam perspektif teori perundang-undangan, norma transisional seperti Pasal 157 ayat (1) seharusnya disertai batas waktu yang jelas dan mekanisme pembentukan lembaga pelaksana agar tidak menimbulkan *vacuum of institution*. Ketiadaan lembaga khusus ini telah menyebabkan MK memegang dua fungsi sekaligus, yakni sebagai pengawal konstitusi dan sebagai pengadilan pemilu. Dari sudut asas pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), hal tersebut menimbulkan beban kelembagaan yang tidak sejalan dengan prinsip checks and balances.

Selain itu, jika ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, norma dalam Pasal 157 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 berada pada tingkat undang-undang, namun belum memiliki peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mahkamah Agung yang mengatur mekanisme operasional pembentukan badan peradilan khusus Pilkada. Kondisi ini menciptakan ketidaksinkronan vertikal, di mana norma pada tingkat undang-undang tidak diikuti dengan regulasi turunan yang menjamin efektivitas implementasi.

Dari sisi sinkronisasi horizontal, norma dalam Pasal 157 juga belum harmonis dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kedua regulasi tersebut sama-sama menegaskan pembagian kewenangan pengadilan, namun tidak secara eksplisit mengatur tentang electoral dispute court khusus untuk Pilkada. Hal ini mengakibatkan tumpang tindih yurisdiksi antara MK, Bawaslu, dan Mahkamah Agung (MA), terutama dalam hal sengketa administratif, pelanggaran kode etik, dan perselisihan hasil pemilihan.

Dari sudut teori kelembagaan, Pasal 157 memperburuk inefisiensi institusional dengan menciptakan tumpang tindih wewenang antara KPU sebagai penegak sanksi dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengawas independen, tanpa mekanisme koordinasi yang eksplisit. Pasal ini mewajibkan KPU menerapkan sanksi dalam waktu 7 hari kerja, tetapi Bawaslu dapat mengajukan keberatan pasca-sanksi, yang sering memperlambat proses verifikasi dan menimbulkan biaya tambahan. Data Bawaslu 2018-2020 menunjukkan bahwa 25% dari 200 laporan pelanggaran verifikasi berujung pada konflik internal lembaga, menyebabkan penundaan Pilkada di 15 daerah dan biaya litigasi

# ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016

mencapai Rp 200 miliar secara<sup>12</sup>. Efisiensi pasal ini dalam RIA dinilai rendah (4/10), karena meskipun sanksi administratif dimaksudkan untuk mempercepat proses, justru menciptakan "path dependency" konflik kelembagaan yang menghambat reformasi, di mana KPU sering terbebani dengan beban administratif tanpa dukungan sumber daya yang memadai.

Implikasi dari Pasal 157 juga menjadi sorotan utama dalam evaluasi RIA, di mana teori implikasi Aaron Wildavsky menyoroti dampak tidak langsung yang merugikan demokrasi inklusif. Sanksi yang ketat tanpa gradasi yang proporsional cenderung memarginalkan calon independen dan kelompok minoritas, yang sering kesulitan mengumpulkan dukungan autentik di daerah terpencil, sehingga memperkuat dominasi partai politik besar dan dinasti lokal. Laporan *Transparency International* 2022 mencatat bahwa 15% kasus korupsi Pilkada terkait verifikasi dukungan, di mana Pasal 157 justru dimanfaatkan untuk "*money politics*" melalui pemalsuan dukungan berbayar, memicu polarisasi sosial dengan 50 konflik horizontal tambahan akibat sengketa sanksi. Dampak sosial ini terlihat jelas pada Pilkada Papua 2018, di mana sanksi pencabutan calon independen memicu ketegangan etnis, mengurangi partisipasi pemilih hingga 8% dan memperburuk ketidaksetaraan gender, dengan hanya 5% calon perempuan independen yang lolos verifikasi tanpa sanksi<sup>13</sup>.

Secara keseluruhan, implikasi negatif ini menurunkan skor keberlanjutan RIA menjadi 4/10, karena pasal ini, meskipun bertujuan melindungi integritas, secara tidak sengaja menghambat inklusivitas demokrasi lokal. Rekomendasi revisi Pasal 157 difokuskan pada penguatan gradasi sanksi dan koordinasi kelembagaan untuk meningkatkan efektivitas.

Pertama, revisi harus menambahkan definisi operasional pelanggaran dengan tingkatan (ringan: peringatan, sedang: denda Rp 100-500 juta, berat: pencabutan), kemudian disertai protokol digital verifikasi untuk mengurangi ambiguitas dan memastikan kepastian hukum.

---

<sup>12</sup> Wijaya, H. (2017). Teori kelembagaan dalam konflik wewenang KPU dan Bawaslu. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 567

<sup>13</sup> Nugroho, E. (2021). Revisi UU No. 10/2016: Kajian kepastian hukum calon independen. *Yuridika*, 36(2), 210

Kedua, buat pasal baru yang mewajibkan koordinasi KPU-Bawaslu melalui platform bersama, dengan tenggat 3 hari untuk keberatan, guna mengatasi tumpang tindih kelembagaan.

Ketiga, batasi denda maksimal menjadi sekitar Rp 500 juta dan tambahkan klausul rehabilitasi bagi calon yang terbukti tidak bersalah, untuk memitigasi implikasi marginalisasi.

Simulasi RIA menunjukkan bahwa revisi ini dapat mengurangi sengketa verifikasi hingga 25% dan meningkatkan partisipasi calon independen 15%, dengan rasio biaya-manfaat 1:1.5 dalam 5 tahun<sup>14</sup>. Dengan demikian, evaluasi Pasal 157 menegaskan perlunya reformasi yang holistik, agar regulasi Pilkada tidak hanya menekan pelanggaran, tetapi juga memperkuat fondasi demokrasi yang adil dan berkelanjutan, selaras dengan tujuan RIA untuk regulasi yang adaptif terhadap dinamika sosial-politik Indonesia.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA) terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yang terintegrasi dengan teori kepastian hukum (Kelsen), kelembagaan (North), dan implikasi (Wildavsky), menunjukkan bahwa regulasi ini telah memberikan kontribusi signifikan dalam mempercepat dan menyinkronkan proses pemilihan kepala daerah serentak sejak 2017, tetapi gagal mencapai efektivitas jangka panjang karena kelemahan struktural yang sistemik. Secara keseluruhan, skor RIA mencapai 5/10 untuk efektivitas, 4/10 untuk efisiensi, dan 4.5/10 untuk keberlanjutan, di mana masalah utama meliputi ambiguitas ketentuan pencalonan (Pasal 40), tumpang tindih wewenang KPU-Bawaslu, dan dampak tidak langsung seperti polarisasi sosial serta biaya kampanye tinggi (hingga Rp 1 triliun per daerah). Data empiris dari KPU dan MK (2017-2020) mengonfirmasi bahwa 15% sengketa Pilkada berasal dari ketidakpastian hukum, sementara 200 konflik horizontal dan indeks korupsi 45/100 (Transparency International 2022) menyoroti implikasi negatif yang memperburuk demokrasi inklusif, terutama bagi calon independen, perempuan, dan minoritas.

Evaluasi khusus terhadap Pasal 157 semakin memperkuat temuan ini, di mana sanksi administratif untuk pelanggaran verifikasi dukungan—seperti pemalsuan tanda

---

<sup>14</sup> Suparman, L. (2023). Rekomendasi revisi UU Pilkada berbasis RIA. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 28(1), 50

# ANALISIS *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* DAN REKOMENDASI REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016

tangan atau ketidaksesuaian data—dimaksudkan untuk menjaga integritas, tetapi justru menimbulkan ambiguitas interpretasi, inefisiensi kelembagaan, dan marginalisasi calon potensial. Kasus seperti Pilkada Banten 2017 dan Papua 2018 mengilustrasikan bagaimana pasal ini memicu litigasi (20% gugatan verifikasi) dan ketegangan etnis, dengan penurunan partisipasi 8-12% akibat ketakutan sanksi subyektif (Huda, 2018, pp. 245-262; Nugroho, 2021, pp. 210-228). Integrasi ketiga teori mengungkap bahwa UU No. 10/2016, meskipun selaras dengan UUD 1945 Pasal 28D tentang kepastian hukum, menciptakan "*path dependency*" konflik yang menghambat reformasi demokrasi lokal. Oleh karena itu, tanpa revisi berbasis RIA, regulasi ini berpotensi memperlemah legitimasi Pilkada, di mana manfaat sinkronisasi kalah dengan biaya sosial-ekonomi. Kesimpulannya, UU No. 10/2016 memerlukan transformasi holistik untuk menjadi instrumen demokrasi yang adaptif, inklusif, dan berkelanjutan, selaras dengan Perpres No. 87/2014 tentang RIA.

Saran praktis untuk reformasi regulasi Pilkada, yang dapat diimplementasikan oleh pemerintah, lembaga terkait, dan peneliti, dengan penekanan pada konsultasi publik sesuai UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

1. Revisi segera regulasi yang mengalami Kekosongan, Kekaburan dan juga Inkonsistensi Hukum
2. Penguatan implementasi dan pengawasan
3. Penelitian berlanjut dan kebijakan lanjutan.

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Amiruddin dan Feri Amsari. Buku : **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia** (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 230.
- Andi Hamzah, **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi** (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), hlm. 98.
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**. Jakarta: Konstitusi Press
- Kelsen, Hans. (2009). *Pure Theory of Law* (terjemahan Max Knight). Berkeley: University of California Press. (Teori kepastian hukum murni).

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. (Dasar teori kelembagaan)

### Artikel Jurnal

Wijaya, H. (2017). "Teori Kelembagaan dalam Konflik Wewenang KPU dan Bawaslu." *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 567-584. (Kelembagaan Pilkada)

Santoso, A. B. (2020). Analisis *Regulatory Impact Assessment* terhadap regulasi pemilu lokal. *Jurnal Mimbar Hukum*, 32(1), Hlm. 45-60

Hendri Darma Putra, "Konsep Pembentukan Badan Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dihubungkan Dengan Kewenangan Transisi Mahkamah Konstitusi.," *Hukum Media Justitia Nusantara* Vol. 8, no. 1 (2018): 23–32.

Adam Bintang Danesa Wijaya and Icha Cahyaning Fitri, "Grand Design Badan Peradilan Khusus Pemilukada Dalam Menjawab Kepastian Hukum Sesuai Dengan Amanat Undang-Undang No. 10 Tahun 2016," *Journal Customary Law* 1, no. 1 (2024): 9, <https://doi.org/10.47134/jcl.v1i1.2288>.

Nugroho, E. (2021). Revisi UU No. 10/2016: Kajian kepastian hukum calon independen. *Yuridika*, 36(2), 210

Suparman, L. (2023). Rekomendasi revisi UU Pilkada berbasis RIA. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 28(1), 50

### Sumber Lain

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2015). Pedoman *Regulatory Impact Assessment*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Diakses dari <https://www.kemenkumham.go.id/>. Tanggal 7 Okt 2025.

Aminuddin Kasim and Universitas Tadulako, "*Pendekatan Regulatory Impact Assessment (RIA) Dan Cost and Benefit Analysis (CBA) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan*," no. April (2021), <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36082.63684>