



KONSTITUSIONALITAS DAN KERANGKA HUKUM PENYELENGARAAN PEMILU DAN PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2024

Kerjasama Pusat Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan Sekretariat Jenderal KPU RI
dan
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

LAPORAN HASIL RISET 2021



**KONSTITUSIONALITAS DAN KERANGKA HUKUM PENYELENGGARAAN
PEMILU DAN PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2024**

Penelitian Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI
bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas

Tim Peneliti

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Feri Amsari, dkk

TIM PENELITI PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO)

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.

Charles Simabura, S.H., M.H.

Dr. Edita Elda, S.H., M.H.

M. Ichsan Kabullah, S.IP., M.PA.

Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H.

Ari Wirya Dinata, S.H., M.H.

M. Ikhsan Alia, S.H., LL.M.

Ikhbal Gusri, S.H.

Alfariz Maulana Reza, S.H.

Haykal, S.H.

Khansa, S.H.

Deyza Lucian Valentino, S.H.

Rahmatun Nisa Amerta, S.H.

Nurul Izmi

M. Fajri Zulfi

Padang

2022

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
KATA PENGANTAR	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
D. Metode Penelitian	9
E. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis	12
1. Landasan Filosofis	12
2. Landasan Yuridis	14
3. Landasan Sosiologis	23
F. Waktu Pelaksanaan Penelitian	26
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS	27
A. Kajian Teoritis	27
1. Pemilu dan Demokrasi Konstitusional	27
2. Keadilan Pemilu	31
B. Kajian Hukum Terhadap Berbagai Isu Strategis Dalam Pemilu	33
1. Dapil dan Alokasi Kursi	33
2. Metode Pemberian Suara, Penghitungan Hasil Suara dan Rekapitulasi Hasil Suara	33
3. Metode Pemberian Suara Pada Pemilihan Umum	50
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	65
A. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017	65
B. Peraturan Perundang-Undangan Penyelenggara Pemilihan Umum	86
1. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)	86
2. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)	89
BAB IV REKOMENDASI KERANGKA HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU DAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK TAHUN 2024	92
BAB V PENUTUP	108
DAFTAR PUSTAKA	109

KATA PENGANTAR

Segala puji beserta syukur senantiasa hanya tertuju kepada Allah Subhanahu Wa Taala yang telah memberikan rahmat dan nikmat-Nya kepada kita. Berkat rahmat dan nikmat Allah tersebut penulis telah bisa menyelesaikan Laporan Hasil Penelitian tentang Konstitusionalitas dan Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024 yang dilaksanakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas bekerjasama dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia.

Laporan Hasil Penelitian ini menjadi bagian dari sejumlah upaya evaluasi terhadap Pemilu 2019 dan serta menentukan desain atau tawaran yang konstruktif terhadap Pemilihan Serentak 2024. Sebagai pemilu yang menggabungkan pemilihan Presiden dan anggota parlemen pertama di Indonesia, Pemilu 2019 penting untuk dikaji dari berbagai perspektif. Penelitian ini tentu saja diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas atas persoalan-persoalan baik secara normatif maupun implementatif terhadap pelaksanaan Pemilu Serentak di 2024 mendatang. Itu sebabnya, dalam penelitian ini menjawab persoalan soal efektifitas penyelenggaraan dan penegakan hukum Pemilu serentak 2019 dan Pilkada 2020. Di samping itu, Penelitian ini juga mendesain kerangka hukum yang relevan untuk digunakan dalam Pemilu dan Pilkada serentak 2024 serta menawarkan kerangka hukum yang perlu dibentuk untuk mengantisipasi bencana alam dan *non*-alam, terutama pandemi COVID-19 ini.

Dalam kesempatan ini, PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia yang telah mempercayakan kami sebagai mitra dalam kegiatan riset ini. Selanjutnya terima kasih juga kami ucapkan kepada seluruh Tim Peneliti dan seluruh Narasumber yang telah menuangkan gagasan dan tulisannya dalam penelitian. Kemudian kami juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung kegiatan ini yang namanya tidak bisa kami sebutkan satu per satu.

Terakhir peneliti menyadari bahwa laporan ini belumlah sempurna dan perlu ada perbaikan dan masukan dari berbagai pihak terutama dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan semua pihak yang mana sebagai mitra dalam kegiatan ini. Akhir kata semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa memberi kita semua petunjuk dan keberkahan dalam mulai dari tahapan awal hingga akhir penelitian ini.

Padang, 22 November 2021

Tim Peneliti

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) dilaksanakan setiap 5 tahun sekali menurut Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Penyelenggaraan Pemilu tersebut diharapkan mampu menjembatani antara keinginan pemilih dengan kebijakan politik dari yang dipilih. Itu sebabnya penting memastikan proses penyelenggaraan Pemilu berlangsung sesuai kehendak konstitusi.

C.F. Strong berpendapat bahwa Pemilu harus dijaga dari segala kemungkinan praktik curang yang merusak pelaksanaan demokrasi perwakilan (*democratic representation*).¹ Lebih lanjut, Elisabeth Carter dan David M. Farrell juga berpandangan bahwa suatu keadaan yang mutlak ada (*conditio sine qua non*) dari sebuah demokrasi perwakilan adalah sebuah proses Pemilu yang adil dan kompetitif.² Jika Pemilu diselenggarakan secara curang maka kebijakan politik yang dibentuk dapat dipastikan tidak sesuai dengan kepentingan pemilih atau rakyat.

Itu sebabnya, proses penyelenggaraan Pemilu yang baik menjadi indikator bekerja atau tidaknya sistem demokrasi sebuah negara. Melalui kontestasi Pemilu, rakyat berpartisipasi menentukan pilihan politiknya. Dalam sejarah Indonesia, Pemilu merupakan upaya nyata dalam mewujudkan tegaknya demokrasi dan merealisasikan kedaulatan rakyat dengan prinsip jujur dan adil (*jurdil*) serta langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*). Pemilu juga menjadi sarana lima tahunan untuk melakukan regenerasi kekuasaan dan kepemimpinan nasional, dimana partai politik dapat saling berkompetisi mendapatkan simpati rakyat untuk memperoleh kekuasaan politik (*legislatif* dan *eksekutif*) yang legitimasinya

¹ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 34.

² Elisabeth Carter dan David M. Farrell, *Electoral Systems and Electoral Management*, www.researchgate.net/publication/237654779, 4 September 2014.

sah secara konstitusi dan undang-undang.³ Sehingga pengisian jabatan politik di lembaga eksekutif maupun legislatif dilaksanakan sebagai alat transformasi kedaulatan secara demokratis dari pemilih kepada yang dipilih.

Dengan demikian, penyelenggaraan Pemilu yang menjamin kedaulatan pemilih tidak dirusak karena permasalahan teknis maupun kecurangan yang terjadi. Upaya menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang adil sangat bergantung pada aspek-aspek penyelenggaraan Pemilu, seperti kerangka hukum Pemilu, penyelenggara Pemilu, maupun komitmen semua pihak yang berkepentingan dengan Pemilu harus berada dalam satu atmosfer yang sama. Dari berbagai aspek tersebut, kerangka hukum Pemilu menjadi salah satu faktor utama untuk menciptakan pemilu yang demokratis. Menurut Internasional IDEA, kerangka hukum pemilu harus disusun dengan rapi dan sistematis agar tidak menimbulkan bias makna.⁴

Sebagai pedoman, kerangka hukum Pemilu harus benar-benar mampu menerjemahkan prinsip-prinsip dan mekanisme penyelenggaraan Pemilu berdasarkan ketentuan yang terdapat pada konstitusi. Istilah kerangka hukum Pemilu secara umum mengacu pada setiap aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu. Secara khusus kerangka hukum Pemilu adalah ketentuan konstitusi terkait Pemilu dan undang-undang yang telah disahkan oleh lembaga legislatif tentang Pemilu dan aturan undang-undang lainnya yang berhubungan dengan Pemilu diantaranya undang-undang tentang partai politik.⁵

Terkait prinsip penyelenggaraan Pemilu, konstitusi Indonesia telah menggambarkan prinsip pelaksanaan pemilu melalui Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Pemilu harus dilaksanakan berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kelima prinsip yang kemudian dikenal dengan asas-asas pemilu tersebut tidak hanya berlaku normatif, melainkan seharusnya mampu diterjemahkan secara praktis ke dalam

³ Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019" Jurnal Wacana Politik, Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017, hlm. 156.

⁴ IDEA, International (2002). *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Stockholm. International IDEA. Hlm. 13.

⁵ *Ibid.*

kerangka hukum Pemilu, sehingga penyelenggaraan Pemilu berjalan dengan demokratis dan bernafaskan konstitusi.

Di samping menyerap dan menuangkan asas-asas atau prinsip pemilu yang jujur dan demokrasi, mekanisme penyelenggara Pemilu yang dituangkan dalam kerangka hukum Pemilu juga harus mampu menjaga kehendak konstitusi secara konsisten. Dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD. Selain itu, beberapa norma konstitusi lainnya seperti Pasal 6A, Pasal 22E Ayat (3) dan (4) UUD 1945. Norma-norma tersebut mengandung arahan terkait mekanisme penyelenggaraan Pemilu, baik ihwal subjek jabatan yang dipilih dalam pemilu maupun terkait bagaimana hubungan penyelenggaraan pemilu anggota legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut Ramlan Surbakti, setidaknya terdapat tujuh kriteria yang harus dipenuhi untuk mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas. Tujuh kriteria yang dimaksud adalah 1) kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; 2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas Pemilu demokratis; 3) persaingan bebas dan adil antar kontestan Pemilu; 4) partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian tahapan penyelenggaraan tahap Pemilu; 5) badan penyelenggara Pemilu yang profesional, independen dan imparsial; 6) integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara Pemilu; 7) penyelesaian sengketa Pemilu yang adil dan tepat waktu.⁶

Di samping mampu menerjemahkan kehendak konstitusi, regulasi Pemilu harus mampu menyerap berbagai konteks yang dievaluasi dalam proses penyelenggara Pemilu sebelumnya. Pada kelemahan penyelenggaraan Pemilu baik mengenai prosedur maupun substansi pelaksanaan hak pilih warga negara harus dapat diperbaiki secara konsisten. Pada saat yang sama, regulasi Pemilu berada dalam jalur dan agenda untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan terus mendorong penyederhanaan partai politik, terciptanya

⁶ Kompas, 14 Februari 2014, hlm. 7.

kewibawaan dan legitimasi yang kuat terhadap penyelenggaraan Pemilu serta menciptakan kultur demokrasi yang beradab dan tidak dibajak oleh keberadaan oligarki politik serta kekuatan modal.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) sebagai regulasi Pemilu pertama yang mengatur penyelenggaraan Pemilu serentak, merupakan momentum penting untuk menyempurnakan mekanisme penyelenggaraan pemilu. Terlebih UU Pemilu juga lahir atas amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak pada mulai tahun 2019 hingga seterusnya. Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 secara eksplisit menyatakan bahwa keserentakan penyelenggaraan Pemilu berlaku mutlak untuk dilakukan. Dengan adanya putusan tersebut, politik hukum penyelenggaraan pemilu di Indonesia memasuki era baru. Kebutuhan untuk menata ulang regulasi Pemilu menjadi sangat penting dalam kondisi yang sudah berubah tersebut.

Namun UU Pemilu yang menjadi regulasi baru dalam pelaksanaan pemilu Indonesia dinilai belum dapat memenuhi harapan yang digantungkan padanya. Sekalipun terdapat sejumlah materi muatan yang progresif, namun beberapa materi krusial masih menjadi sorotan bagi upaya menciptakan sistem pemilu yang ideal untuk diterapkan di Indonesia. Berkaca pada pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019, terdapat beberapa isu strategis yang perlu disoroti sebagai bagian evaluasi terhadap pelaksanaan materi muatan UU Pemilu. Ketujuh isu yang perlu untuk dievaluasi dalam pemilu serentak 2019 adalah: 1) Pelaksanaan sistem pemilu; 2) Pemenuhan hak pilih dalam pemilu; 3) Calon dan proses pencalonan dalam pemilu; 4) Kampanye dalam pemilu; 5) Pemungutan suara; 6) Penegakan hukum pemilu; dan 7) Penyelenggara Pemilu.

Pelbagai isu krusial terkait sistem Pemilu serentak di Indonesia selayaknya dapat direspon melalui perbaikan regulasi mengingat tujuan penting Pemilu serentak sebagai *intermediant* pewujudan kualitas demokrasi yang lebih substansial dengan lebih banyak menarik partisipasi masyarakat melalui sistem

pemilihan yang lebih sederhana, mendorong efektifitas pemerintahan melalui *coattail effect*, koalisi-oposisi pemerintahan yang baik, kompatibilitas terhadap sistem pemerintahan presidensial, serta soal penyederhanaan partai melalui *parliamentary threshold*. Meskipun demikian, beban kerja penyelenggara pemilu semakin berat dan kompleks dalam melaksanakan sistem Pemilu serentak.

Berdasarkan laporan KPU, terdapat 894 petugas KPPS yang dinyatakan meninggal dunia dan 5.175 petugas KPPS yang mengalami sakit dan kelelahan akibat beratnya beban kerja Pemilu serentak tahun 2019.⁷ Di sisi lain harapan terjadinya *coattail effect* juga tidak begitu memberikan dampak yang signifikan terutama di level DPR.⁸ Kenaikan yang kentara justru terjadi pada partai politik anggota koalisi dari masing-masing pasangan calon Presiden/Wakil Presiden. Dengan demikian masyarakat juga lebih terkonsentrasi terhadap pemilihan Presiden dibandingkan pemilihan legislatif. Hal ini dilihat dari kesenjangan suara tidak sah yang cukup tinggi antara Pemilu presiden dengan Pemilu legislatif.⁹

Dilakukannya Pilkada serentak juga tidak lain bertujuan dalam rangka melakukan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan baik dari segi penghematan anggaran, waktu juga dalam rangka memperkuat demokrasi serta mengurangi polarisasi serta konflik horizontal setiap tahunnya. Nyatanya upaya melakukan efisiensi anggaran untuk menekan pengeluaran penyelenggaraan serentak tidak tercapai. Sebagai contoh, pada tahun 2015, Pilkada menghabiskan anggaran Rp. 6,7 triliun dan pada tahun 2017 justru meningkat menjadi Rp. 10 triliun¹⁰. Pada tahun 2018 kenaikan biaya penyelenggaraan Pilkada serentak mencapai Rp. 11,4 triliun yang diselenggarakan di 171 daerah dan melonjak tajam pada tahun 2020 menjadi Rp. 20,46 triliun, dimana kenaikan tersebut didasari kebutuhan pemerintah untuk menyiapkan protokol kesehatan di tengah pandemi.¹¹ Atas dasar itu upaya melakukan penghematan anggaran sebetulnya belum dapat

⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>

⁸ Fadli Ramadhanil, dkk. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) hlm.22

⁹ *Ibid.*, hlm. 14

¹⁰ <https://m.jpnn.com/news/ini-alasan-anggaran-pilkada-terus-membengkak>

¹¹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200922173407-532-549549/anggaran-pilkada-2020-naik-rp523-t-buat-protokol-cegah-covid>.

tercapai. Di samping itu, konflik sosial dan terpolarisasinya masyarakat juga turut menjadi problematika dalam penyelenggara pemilu setiap musimnya.

Kontestasi elektoral pada tahun 2019 yang merupakan pelaksanaan pemilu nasional secara serentak pertama yang kemudian disusul pada tahun 2020 melalui pelaksanaan Pilkada serentak di 270 daerah menyisakan sejumlah catatan dan evaluasi dalam pelaksanaannya. Dinamika perkembangan pemilu nasional memang tidak luput dari sejumlah masalah hukum yang timbul dalam proses penyelenggaraan. Berbagai tantangan dan problematika timbul beriringan dengan perkembangan masyarakat yang pesat dan semakin kompleks. Bahkan, Pilkada tahun 2020 menjadi tantangan besar yang tidak terduga dengan dilaksanakan di tengah situasi pandemi. Alhasil Pilkada sempat ditangguhkan dengan alasan kemanusiaan dan dilaksanakan di penghujung tahun 2020.

Akutnya persoalan Pemilu dan Pilkada sesungguhnya dapat pula ditandai dengan maraknya pelanggaran yang juga terjadi dimana praktik kecurangan dilakukan oleh seluruh lapisan mulai dari peserta pemilu, tim kampanye, penyelenggara pemilu, pemerintah hingga masyarakat. Berdasarkan data Bawaslu terkait penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, terdapat 15.052 pelanggaran yang teregisterasi di Bawaslu hingga 28 Mei 2019.¹² Pelanggaran yang terjadi berjalan sangat masif, dimana tingginya angka pelanggaran tersebut memerlukan telaah lebih dalam mengingat pengaturan mengenai penyelenggaraan Pemilu terus disempurnakan.

Sengkarut persoalan hukum dalam pelaksanaan Pemilu tahun 2019 dan Pilkada tahun 2020 perlu dievaluasi bagi perbaikan pelaksanaan pemilu pada tahun 2024. Penyempurnaan dan harmonisasi kerangka hukum Pemilu perlu disusun berdasarkan pengalaman yang terjadi termasuk desain penyelenggaraan pemilu dengan kondisi di tengah pandemi. Beberapa revisi aturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu patut pula menysasar modus-modus baru dalam pelanggaran pemilu. Kesiapan protokol kesehatan, teknologi media informasi serta merekonstruksikan mekanisme untuk seluruh tahap pemilihan seperti dalam hal berkaitan dengan jumlah warga yang ingin memilih dengan pengaturan

¹² <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190528205850-32-399276/bawaslu-terima-15052-laporan-pelanggaran-pemilu-2019>.

waktu memilih, sehingga kerumunan massa dapat dihindarkan. Selain itu, regulasi selayaknya juga responsif dalam mengawal proses kampanye yang adil baik secara daring atau virtual.

Sementara itu, evaluasi atas penegakan hukum Pemilu serentak tahun 2019 dan Pilkada tahun 2020 juga perlu mengukur sejauh mana kepatuhan terhadap aturan dan penegakan hukum pemilu dilaksanakan. Sepanjang tahapan Pemilu serentak 2019 rekam jejak pelanggaran terjadi, baik dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilu. Ketersediaan instrumen hukum yang memadai penting dalam proses penegakan hukum Pemilu. Berdasarkan data hasil penanganan pelanggaran Pemilu tahun 2019 yang dirilis oleh Bawaslu, dicantumkan terdapat 124 pelanggaran administrasi, 373 pelanggaran kode etik, 582 pelanggaran pidana, 474 pelanggaran hukum lainnya, dan 415 bukan pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu.

Gesekan antar penyelenggara Pemilu juga menjadi salah satu isu penegakan hukum pemilu yang belum ramah. Jika ditarik kembali hasil PHPU yang dikeluarkan MK dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu legislatif 2019 berbuntut pada gesekan kelembagaan antar penyelenggara atas dasar perbedaan interpretasi yang berujung dengan pemecatan komisioner KPU RI. Bahkan momok bertahun-tahun yang terulang soal maraknya politik uang baik dalam Pemilu 2019 dan Pilkada 2020 tumbuh menjamur di kalangan masyarakat dan tidak dapat dihindari. Setidaknya pada pilkada 2020 lalu berdasarkan catatan Bawaslu, dugaan pelanggaran politik uang menjadi yang terbanyak dengan jumlah 104 perkara, diikuti dugaan pelanggaran netralitas ASN berjumlah 21 perkara, dan pelanggaran kampanye di luar jadwal sebanyak 11 perkara.¹³

Pemilu serentak 2024 merupakan pemilu yang kompleks dengan ragam masalah yang berpotensi akan kembali muncul seperti Pemilu sebelumnya. Tantangan besar menanti pemerintah dalam hal ini KPU sebagai lembaga pelaksana Pemilu serentak pada tahun 2024. Selain dikarenakan permasalahan Pemilu itu sendiri berdasarkan pengalaman 2019 dan 2020 yang telah terjadi, juga disebabkan kondisi pandemi Covid-19 yang belum mereda sampai sekarang.

¹³ <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/369277/pelanggaran-politik-uang-paling-masif-pada-pilkada-2020>

Berangkat dari hal tersebut, pelaksanaan Pemilu 2024 harus dengan menerapkan protokol kesehatan yang ketat dengan tanpa mendistoris kualitas demokrasi yang ada dalam Pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu pada tahun 2024 harus pula mengatur jumlah warga yang ingin memilih dengan pengaturan waktu memilih, sehingga kerumunan massa dapat dihindarkan. Selain itu juga proses kampanye yang telah dilakukan secara daring atau virtual harus dipertegas dan diberikan keleluasaan lebih.

Berkaitan dengan hal tersebut, dipandang perlu dalam merumuskan kerangka hukum yang relevan dalam pelaksanaan Pemilu dan Pilkada serentak serta penegakan hukumnya dalam mempersiapkan untuk tahun 2024. Pengaturan pemilu perlu disesuaikan dengan kondisi perkembangan pandemi serta mengantisipasi adanya bencana yang terjadi ke depannya. Ini pastinya akan berdampak pada pelaksanaan Pemilu dan Pilkada serentak yang akan dilakukan.

B. Identifikasi Masalah

Pelajaran atas pelaksanaan Pemilu dan Pilkada serentak yang telah berlangsung pada tahun 2019 dan 2020 yang lalu, harus menjadi satu pembelajaran bagi pemerintah dalam hal ini KPU terhadap pelaksanaan pemilu ke depannya. Dengan demikian, diharapkan dapat menemukan solusi untuk persiapan pelaksanaan pemilihan pada tahun 2024. Oleh karena itu, dalam penelitian tentang Konstitusionalitas dan Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024, perlu dirumuskan permasalahan sbeagai titik fokus kajian penelitian yang dilakukan.

Permasalahan dalam penelitian ini akan diidentifikasi dalam tiga pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimanakah efektifitas penyelenggaraan dan penegakan hukum Pemilu serentak 2019 dan Pilkada 2020?
2. Apakah kerangka hukum yang relevan untuk digunakan dalam Pemilu dan Pilkada serentak 2024?
3. Apakah kerangka hukum yang perlu dibentuk untuk mengantisipasi bencana alam dan *non*-alam, terutama pandemi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian tentang Konstitusionalitas dan Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024 yakni:

1. Untuk mengetahui efektifitas penyelenggaraan dan penegakan hukum Pemilu dan Pilkada Serentak 2024;
2. Untuk menyusun kerangka hukum yang tepat untuk digunakan dalam Pemilu dan Pilkada Serentak 2024;
3. Untuk dapat mengantisipasi potensi Pemilu dan Pilkada di tengah keadaan bencana, terutama pandemi.

Kegunaan dari penelitian diharapkan bagi penyelenggara, nantinya akan dapat membentuk aturan hukum yang dapat memastikan proses penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024 dapat berjalan sesuai dengan UUD 1945 dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada Serentak yang baik.

D. Metode Penelitian

Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diperlakukan khusus pada ilmu hukum.¹⁴ Sejalan dengan pandangan F. Sugeng Istanto, Moris L. Cohen, dalam bukunya *Legal Research* mengatakan "*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*".¹⁵ Selanjutnya Cohen menyatakan bahwa "*It involves locating both the rule which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rules*".¹⁶ Lebih jauh lagi, Jan Gijssels dan Mark Van Hoecker sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki menjelaskan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁷

¹⁴ F. Sugeng Istanto, (2007). *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, Hlm. 29., dikutip dari Saldi Isra, (2009). *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hlm. 141., dalam Saldi Isra, (2014). *Sistem Rekrutmen dan Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi dalam Konsepsi Negara Hukum*, Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun (2014), Jakarta, Hlm. 10.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, (2007). *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, Cetakan 3, Pranada Media Group, Jakarta, Hlm. 137

¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 37.

¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 29.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana diuraikan sebelumnya, penelitian menggunakan metode penelitian hukum doktriner atau normatif. Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru.¹⁸ Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada¹⁹ dan menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan atau disebut dengan data sekunder.

Metode penelitian normatif digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan problematika Pemilu dan Pilkada. Adapun teknis pelaksanaan penelitian akan dilakukan melalui berbagai tahapan kegiatan yakni:

1. Studi Dokumen

Dalam teknik ini, tim peneliti menggali berbagai dokumen dalam rangka mendapatkan landasan teoritis, berupa hukum positif dan pendapat para ahli. Dokumen yang ditelaah difokuskan pada produk hukum normatif (undang-undang) dan aturan yang relevan dengan persoalan Pemilu berupa Putusan Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Putusan Bawaslu, Putusan DKPP, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP, dan kebijakan administrasi KPU. Melalui penelaahan atas berbagai dokumen tersebut, tim peneliti tidak hanya menginventarisasi berbagai persoalan hukum Pemilu melainkan juga akan menganalisis dan merekomendasikan revisi terkait hukum Pemilu yang berlaku saat ini.

Adapun data-data utama yang digunakan dalam studi dokumen dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁰ Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku. Adapun bahan hukum sekunder mencakup naskah akademik terkait peraturan pemilu yang berlaku, hasil penelitian, karya ilmiah, buku, dan informasi baik cetak maupun elektronik yang

¹⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, (1994). *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, Hlm. 12.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2001). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 13.

²⁰ *Ibid.*, Hlm. 13.

relevan dengan masalah penelitian. Sedangkan bahan hukum tersier dapat dikategorisasikan sebagai bahan penunjang yang bertujuan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Beberapa bahan tersebut diantaranya kamus bahasa, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum.

Di samping ketiga bahan hukum tadi, studi dokumen juga menyorot bahan-bahan *non* hukum. Hal itu didasarkan atas kesadaran bahwa hukum juga mungkin dapat ditemukan dalam bahan-bahan *non* hukum.²¹ Bahan *non* hukum tersebut berupa hasil penelitian, baik yang dipublikasikan maupun tidak, yang substansinya bukan kajian hukum, tetapi kajian disiplin ilmu lainnya seperti ilmu politik dan administrasi publik contohnya politik uang²², eksistensi aktor *non* formal dalam pelanggaran Pemilu²³ dan maraknya *vote buying*.²⁴ Dengan demikian, keberadaan bahan-bahan tersebut diharapkan mampu menjawab masalah penelitian yang ada.

2. *Expert Meeting*

Expert Meeting digunakan untuk memperoleh data secara lebih komprehensif mengenai persoalan pengaturan hukum Pemilu di Indonesia. Tim peneliti mengundang beberapa pihak untuk berdiskusi terkait dengan topik penelitian baik dalam rangka mendapatkan data primer maupun yang bersifat konfirmasi atau triangulasi atas data sekunder yang dimiliki. Secara terperinci, wawancara dilakukan terhadap berbagai pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan dan pengawasan dalam Pemilu maupun pihak yang tidak terlibat langsung namun memiliki pengaruh dalam pengaturan Pemilu.

3. Diskusi Terfokus/*Focus Group Discussion*

Diskusi terfokus/*Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan untuk tujuan membahas secara kritis problematika pengaturan hukum Pemilu. Diskusi

²¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), Hlm. 114.

²² Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang*, (Jakarta: Gramedia, 2020) Michel (*South East Asia Research*, 24 (2), 2016), Hlm. 261-282.

²³ Andreas Ufen, & Marcus Mietzner, (Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction. (*Critical Asian Studies*, 47(4), 2015), Hlm. 558-563.

²⁴ Mada Sukmajati & Edward Aspinal. *Politik Uang di Indonesia*. (Yogyakarta: Polgov UGM, 2014).

terfokus dilakukan menggunakan sistem daring/ *online* dengan mengundang ahli yang berasal dari unsur akademisi, kelompok masyarakat sipil, peneliti, praktisi baik kementerian terkait, KPU, Bawaslu, dan lain-lain.

E. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis

1. Landasan Filosofis

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara dikarenakan kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat.²⁵ Seirama dengan hal tersebut, Kaelan menyatakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau asas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.²⁶

Konsep dasar demokrasi sesungguhnya adalah rakyat yang berkuasa atau kekuasaan berada di tangan rakyat. Secara etimologis istilah demokrasi berasal dari Yunani yaitu "*demos*" yang berarti rakyat dan "*kratos / kratein*" yang berarti kekuasaan. Pelaksanaan demokrasi di zaman modern identik dengan pemilu. Pemilu dianggap sebagai bentuk manifestasi demokrasi yang paling banyak digunakan oleh negara-negara di dunia, termasuk Indonesia.

Sebagai negara yang juga menganut paham kedaulatan rakyat, cikal bakal demokrasi sudah mengakar pada falsafah bangsa, Pancasila. Sila ke-4 Pancasila yang berbunyi "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" menjadi ruh bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia yang kemudian diturunkan dalam UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur tentang pemilihan umum menjadi bukti.

Menurut Torres, demokrasi dapat dilihat dari dua aspek, yaitu *formal democracy* dan *substantive democracy*. *Formal democracy* berarti demokrasi

²⁵ Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV Rajawali, hlm. 207.

²⁶ Kelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta : Paradigma, hlm. 343.

dalam arti sistem pemerintahan. Sedangkan *substantive democracy* memiliki makna yaitu bagaimana proses demokrasi itu dilakukan.²⁷ Demokrasi di Indonesia adalah demokrasi yang akan ditata dan dibingkai dengan norma-norma konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945. Demokrasi Indonesia tidak identik dengan *vox populi* (suara rakyat adalah suara Tuhan). Demokrasi Indonesia juga tidak identik dengan suara mayoritas adalah suara kebenaran. Ukuran kebenaran dalam demokrasi Indonesia sesungguhnya adalah norma konstitusi. Oleh karena itu, agar demokrasi dapat berputar sesuai porosnya, demokrasi itu harus dijaga sedemikian rupa.²⁸

Praktik terbaik demokrasi yang dijalankan dengan pemilu diselenggarakan secara periodik di Indonesia. Pasal 22E UUD 1945 menyatakan bahwa “*Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”. Untuk mewujudkan pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan, yaitu : *Pertama*, pelaksanaan pemilu harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua parpol untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil. *Kedua*, pelaksanaan pemilu betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral, dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat. *Ketiga*, pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. *Keempat*, pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung asas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai. *Kelima*, pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara (lembaga) akan mengganggu kemurnian pemilu. *Keenam*, pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih

²⁷ Ibid, hlm. 354.

²⁸ Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 156.

ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.²⁹

Samuel P. Huntington berpendapat bahwa suatu sistem politik dapat dikatakan demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilu yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.³⁰ Jika menggunakan optik demokrasi *sebagai representative government*, *The International Commission of Jurist* menyebutkan bahwa demokrasi merupakan suatu format dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.³¹

Pentingnya pelaksanaan pemilu yang berkeadilan selalu menjadi isu krusial yang ramai diperbincangkan menjelang pelaksanaan pemilu. Evaluasi pemilu yang terus dilakukan membuat desain sistem pemilihan umum dan pengaturan teknisnya juga mengalami perubahan. Berbagai persoalan yang terjadi selama pemilu-pemilu sebelumnya diharapkan tidak akan terulang pada pelaksanaan pemilu berikutnya maka untuk itu diperlukan perubahan-perubahan pada hampir di semua aspek penyelenggaraan pemilu. Perubahan tersebut dimaksudkan semata-mata untuk menemukan desain pemilu yang paling ideal yang sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E UUD 1945.

2. Landasan Yuridis

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung. Sebagaimana amanat UUD Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 1 ayat 2 menegaskan bahwa, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*". Selanjutnya ketentuan

²⁹ A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y., 2000, *Mengawal Transisi, Refleksi atas Pemantauan Pemilu '99*, Jakarta: JAMPPPI-PB PMII dan UNDP, hlm. 109-111.

³⁰ Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Gratifi, hlm 5-6.

³¹ Muhammad Fauzan Azim, dkk, 2014, *Pemilihan Umum Serentak*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hlm. 52.

Pasal 6A Ayat (1) mengamanatkan pula bahwa, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”.

Pemilu 2019 menjadi catatan penting dalam perjalanan bangsa Indonesia, utamanya ketika memasuki era reformasi yaitu setelah Mei 1998, karena untuk pertama kalinya diselenggarakan secara serentak. Kesenjangan ini melalui penyelenggaraan pemilunya guna memilih anggota legislatif baik DPR, DPD, maupun DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/ PUU-XI/2013 tanggal 24 Januari 2014, yang memerintahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak pada Pemilu 2019, maka landasan pemilu 2019 diatur lebih lanjut ketentuannya di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Ketentuan mengenai UU Pemilu tadi dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa aturan operasional di tingkat kelembagaan penyelenggaranya, utamanya adalah melalui peraturan KPU (PKPU) dan peraturan Bawaslu (Per Bawaslu).

UU Pemilu tidak mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang tetap diatur terpisah di undang-undang lainnya, yakni UU No 1 Tahun 2015 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 10 Tahun 2016.

Pengaturan pemilu secara parsial, berupa undang-undang pemilu legislatif (UU No 8/2012), undang-undang pemilu presiden (UU No 42/2008), dan undang-undang pilkada (UU No 1/2015 *jo.* UU No 8/2015), serta undang-undang penyelenggara pemilu (UU No 15/2011), telah menghasilkan empat masalah serius: *pertama*, tumpang tindih dan kontradiksi pengaturan; *kedua*, pengulangan atau duplikasi pengaturan; *ketiga*, standar beda atas isu yang sama; dan *keempat*, tidak koheren dalam mengatur sistem pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Dengan sendirinya keempat masalah itu menyebabkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum pemilu.³²

³² Policy Brief [01] Kodifikasi Undang-undang Pemilu oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu, <http://perludem.org/wp-content/plugins/downloadattachments/includes/download.php?id=793> (diakses pada 16 September 2021).

Contoh ketidak konsistenan adalah, semua undang-undang pemilu tidak konsisten menggunakan nomenklatur “penyelenggaraan” dan “pelaksanaan.” Kedua kata tersebut dipertukarkan secara sembarangan sehingga menimbulkan ketidakpastian. Padahal UUD 1945 menggunakan dua kata itu secara berbeda, demikian juga Kamus Besar Bahasa Indonesia. Istilah “penyelenggaraan” lebih luas pengertiannya daripada “pelaksanaan”, karena “penyelenggaraan” meliputi pengaturan, perencanaan, persiapan, dan bahkan pelaporan dan evaluasi. Sedangkan istilah “pelaksanaan” merupakan bagian dari “penyelenggaraan”, yakni melaksanakan sesuai dengan apa yang sudah diatur, direncanakan, dan dipersiapkan. Dalam pemilu, “pelaksanaan” berarti manajemen pemilu atau pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.³³

Kodifikasi undang-undang pemilu sesungguhnya bukan sesuatu yang rumit, karena baik UU No 8/2012, UU No 42/2008, dan UU No 1/2015 *jo.* UU No 8/2015, menggunakan asas yang sama (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil), mengatur aktor yang sama (penyelenggara, pemilih, partai politik, dan calon), menggunakan model manajemen yang sama (pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih, dan pelantikan), serta menggunakan model penegakan hukum yang sama (pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana, serta perselisihan administrasi, dan perselisihan hasil). Sementara UU No 15/2011 bisa diintegrasikan karena penyelenggara pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada adalah sama.³⁴

Dengan uraian di atas, substansi dan model pengaturan Undang-Undang Pemilu yang mengumpulkan semua pengaturan menyangkut Pemilu ke dalam satu undang-undang tetap merupakan suatu pilihan yang baik. Meski kemudian, masih perlu dipertanyakan apakah tidak sebaiknya pengaturan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota juga dimasukkan ke dalamnya. Hal ini tentu juga dapat mengurangi ketidak-sinkronan yang ada antara Undang-Undang Pemilu dengan UU No 1 Tahun 2015 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti

³³ Policy Brief [02] Kodifikasi Undang-undang Pemilu oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undangundang Pemilu, <http://perludem.org/wp-content/plugins/downloadattachments/includes/download.php?id=794> (diakses pada 16 September 2021).

³⁴ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 10 Tahun 2016 yang mengatur Pemilihan. Sebab, dalam Putusan MK yang terakhir, ternyata tidak ada suatu pemisahan yang tegas dan prinsipil antara keduanya, bahkan dalam salah satu opsi nya bisa dilaksanakan bersamaan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tujuan ini sebenarnya sudah tercapai, namun satu hal yang kurang adalah belum terintegrasinya Undang-Undang Pilkada pada pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu ini. Ditinjau dari Naskah Akademik UU Pemilu, terdapat satu hal fundamental yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut. Amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/ PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang pada intinya harus diselenggarakan Pemilu secara serentak merupakan alasan mendasar lahirnya UU Pemilu.

Setidaknya ada tiga konsekuensi yang harus dilaksanakan pasca adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. *Pertama*, pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi untuk menyelenggarakan Pemilu serentak, artinya pembuatan regulasi Pemilu serentak harus dilakukan. *Kedua*, melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait Pemilu untuk merumuskan regulasi tentang Pemilu serentak. *Ketiga*, membuat desain regulasi Pemilu serentak yang tadinya dilakukan secara terpisah, kemudian digabungkan menjadi satu secara terintegrasi.³⁵

Berbicara tentang penegakan hukum dari kebijakan yang diberlakukan tidak lepas dari penegakan hukum UU Pemilu. Hal itu karena yang dimaksud dengan kebijakan hukum yang diberlakukan dalam hal ini adalah UU Pemilu. Penegakan hukum merupakan hal yang sangat penting, karena tanpa adanya penegakan hukum maka kebijakan hukum yang dikeluarkan tidak dapat dijalankan dengan baik. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat terjadi apabila hukum tersebut telah mencapai tujuannya¹¹.

³⁵ Kementerian Dalam Negeri. 2016. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. hlm. 8-12. www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf diakses pada tanggal 16 September 2021.

Artinya UU Pemilu dapat dikatakan telah ditegakkan apabila tujuan dari undang-undang tersebut telah tercapai.³⁶ Tujuan Pemilu secara umum adalah peralihan (1) kekuasaan secara konstitusional; (2) melaksanakan kedaulatan rakyat sesuai amanat konstitusi; dan (3) memenuhi hak asas rakyat. Adapun tujuan dari UU Pemilu yaitu: (a) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; (b) mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas; (c) menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu; (d) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; dan (e) mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.³⁷

Lebih jauh tujuan UU Pemilu adalah untuk mewujudkan tujuan nasional sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945³⁸. Artinya untuk saat ini belum dapat dilihat penegakan hukum UU Pemilu. Penegakan hukum dapat dilihat secara menyeluruh apabila penyelenggaraan Pemilu telah selesai. Hasil penyelenggaraan Pemilu dapat dilihat apakah sudah sesuai dengan tujuan UU Pemilu atau belum. Jika sudah, maka penegakan hukum sudah dapat dikatakan tercapai. Adapun jika belum, maka penegakan hukum belum dapat dikatakan tercapai. Sejauh ini penyelenggaraan Pemilu sudah pada tahap penetapan Daftar Calon Tetap untuk calon legislatif serta penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.¹⁵ Artinya penegakan hukum sampai saat ini masih belum menyentuh titik akhir, walaupun hasilnya sudah baik sampai dengan saat ini. Adanya dinamika dan pro kontra terkait penyelenggaraan Pemilu adalah hal yang wajar dalam negara demokrasi. Terpenting dinamika dan pro kontra tersebut tidak menyebabkan penghilangan tujuan Pemilu.

Presidential threshold merupakan isu krusial dalam sistem pemilihan umum di Indonesia khususnya pasca diundangkannya UU Pemilu. Perlu diketahui bahwa yang dimaksud dengan *presidential threshold* adalah ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pasangan

³⁶ Rahardjo, Satjipto. (2009). *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*: Genta Publishing. Yogyakarta. hlm. 24. Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. (1988). *Pengantar Hukum Tata Negara*, cetakan ketujuh. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti. Jakarta. hlm. 330.

³⁷ Lihat Pasal 4 UU Pemilu.

³⁸ Lihat konsideran Menimbang (a) UU Pemilu.

Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Pasangan calon yang dimaksud yaitu Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden sesuai Pasal 221 yang berbunyi Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.³⁹

Adanya syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden seperti Pasal 222 di atas tentu akan menimbulkan pro dan kontra apalagi setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang pada intinya memutuskan untuk menyelenggarakan pemilihan umum serentak di tahun 2019 telah menyebabkan tafsir yang berbeda.⁴⁰ Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan tentang syarat ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi mendelegasikan kepada legislatif untuk mengatur terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Ada pendapat bahwa ketika pemilihan umum dilakukan secara serentak maka ambang batas atau *presidential threshold* tidak diperlukan. Hal tersebut tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013.⁴¹ Keadaan tersebut dapat dipahami karena bila menggunakan *presidential threshold* maka yang dipakai adalah pemilihan umum kapan? Karena tidak mungkin pemilihan umum 2019. Jika yang dipakai pemilihan umum 2014 tentu sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini. Selain itu *presidential threshold* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun kenyataannya *presidential threshold* tetap ada di UU Pemilu. *Presidential threshold* sudah tidak relevan lagi jika dilaksanakan dalam pemilihan serentak. Tetapi di sisi lain *presidential threshold* bertujuan untuk menguatkan sistem presidensial yang dipakai dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

³⁹ Lihat Pasal 221 dan 222 UU Pemilu.

⁴⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014

⁴¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013 tertanggal 11 Februari 2014.

Sebenarnya sebelum UU Pemilu disahkan, isu atau masalah terkait *presidential threshold* sudah sangat memanas khususnya pada saat pembahasan. Banyak fraksi partai politik di parlemen yang pro dan kontra sehingga menyebabkan terjadinya polarisasi. Polarisasi tersebut terbagi ke dalam dua bagian yaitu antara yang setuju dengan penerapan *presidential threshold* sebesar 20-25% dengan yang tidak setuju artinya *presidential threshold* 0%.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah, berikut diajukan tinjauan hukum tentang pemilihan kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan, baik menurut undang-undang maupun aturan pelaksanaannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) disebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan:

1. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁴² Dalam

⁴² Undang-Undang ini telah dicabut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

undang-undang ini, Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Peraturan lain yang terkait dengan Pilkada adalah:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Selanjutnya berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang No. 32/2004, Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD

yang bertanggungjawab kepada DPRD. Pasal ini telah berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005 /PUU-III/2005 yaitu Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD. Kata yang bertanggungjawab kepada DPRD, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal penyelenggara Pilkada menjadi bagian dari kontroversi. KPUD dipandang mudah dikemudikan oleh DPRD. Selain itu, persyaratan partai politik mengajukan calon (partai dengan 15% kursi di DPRD) juga dipandang problematik. *Judicial review* yang diajukan oleh beberapa LSM diluluskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada KPUD.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD. Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan. Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 6 menyebutkan bahwa KPUD sebagai penyelenggara pemilihan berkewajiban:

- a. memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran; dan
- f. *melaksanakan semua tahapan pemilihan tepat waktu.*

3. Landasan Sosiologis

Kehidupan sosial yang dinamis menyebabkan adanya tuntutan untuk menyesuaikan hukum yang berlaku kepada ke butuhan masyarakat. Oleh karena itu, perumusan hukum harus didasarkan oleh landasan sosiologis agar produk hukum yang dihasilkan sesuai dan relevan dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum yang ada di masyarakat. Berdasarkan Lampiran 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, menjelaskan bahwa Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Di dalam landasan sosiologis ditemukan berbagai fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Hal itu juga berkaitan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diamanatkan dalam Pasal 5, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan,
- g. Keterbukaan;

Dalam penjelasan pasal tersebut, pada huruf d menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Selain itu, terdapat beberapa fokus utama pendekatan sosiologis menurut Gerald Turke, diantaranya:⁴³

- a. Pengaruh hukum terhadap perilaku sosial;
- b. Kepercayaan yang dianut masyarakat dalam *"the social world"* mereka;

⁴³ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 72-74.

- c. Organisasi sosial dan perkembangan sosial maupun pranata-pranata hukum;
- d. Bagaimana hukum dibuat;
- e. Kondisi sosial yang menimbulkan hukum.

Berdasarkan beberapa fokus utama pendekatan sosiologis di atas, kondisi maupun perilaku sosial memiliki korelasi dengan perumusan hukum yang akan dibuat. Merumuskan hukum tanpa mempertimbangkan fakta empiris terkait perkembangan dan kebutuhan masyarakat adalah suatu kesia-siaan. Sama halnya dengan penerapan ungkapan “*ubi societas ibi ius*” yang diartikan dimana ada masyarakat, disitulah ada hukum. Ungkapan ini jelas secara implisit menyatakan, adanya hukum yang hadir dalam masyarakat, lahir dari perkembangan dan kebutuhan sosial masyarakat. Adanya perkembangan dalam lingkungan sosial masyarakat, menyebabkan adanya penyesuaian hukum yang berlaku. Hal itulah menjadi landasan mengapa hukum harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sebagai sebuah bentuk kontrol sosial (*law as a tool of social engineering*).

Jika dikaitkan dengan akan dilaksanakannya Pemilu Serentak 2024, tentunya dianggap perlu dirumuskan kerangka hukum yang relevan dalam pemilu dan pilkada serentak yang akan mendatang. Berkaca pada berbagai kompleksitas permasalahan pelaksanaan Pemilu 2019 dan Pilkada Serentak 2020 yang masih membutuhkan banyak evaluasi dalam sistem manajemen pelaksanaannya. Banyaknya catatan merah yang mewarnai pelaksanaan Pemilu 2019 dan Pilkada Serentak 2020 seharusnya dapat menjadi landasan acuan pelaksanaan pemilu selanjutnya. Ini merupakan suatu tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah. Besar harapan agar peristiwa kelam banyaknya korban jiwa pada Pemilu 2019 tidak terulang kembali. Walaupun Pemilu Serentak 2024 merupakan hasil dari amanat undang-undang, tetapi pemerintah tidak boleh lalai lagi dalam pelaksanaannya. Cukup banyaknya kompleksitas permasalahan dari pemilu dan pilkada yang lalu seharusnya dapat menjadi acuan kebijakan apa yang seharusnya diambil oleh pemerintah.

Dituntut adanya kesiapan yang matang di berbagai aspek pelaksanaan Pemilu 2024 seperti penerapan protokol kesehatan yang ketat dikarenakan situasi saat ini yang masih berada di tengah masa transisi Pandemi Covid-19. Jika kita menilik kembali pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 yang juga dilakukan di tengah pandemi, saat itu terjadi banyaknya pelanggaran protokol kesehatan secara masif, baik saat tahap pendaftaran pasangan calon (paslon) hingga tahap kampanye yang dilakukan dengan tidak menaati protokol kesehatan yang berlaku. Saat itu, bagi pihak yang tidak menjalankan protokol kesehatan hanya dikenakan sanksi administrasi, yang kita tau pada saat itu sanksi tersebut tidaklah cukup untuk menindak tegas banyaknya pelanggaran protokol kesehatan yang terjadi. Ditambah pada saat itu, kasus *positif rate* Covid-19 di Indonesia masih meningkat dan tidak stabil. Kurangnya penegakan hukum yang tegas atas pelanggaran protokol kesehatan tersebut menjadi bukti bahwa KPU pun sejatinya belum siap untuk melaksanakan Pilkada Serentak 2020 di tengah pandemi.

Adanya amanat untuk melaksanakan Pemilu Serentak pada 2024 tidak semata-mata kemudian hanya menjalankan amanat undang-undang saja, melainkan penerapannya pun harus disesuaikan dengan kondisi perkembangan pandemi yang ada. Salah satu upaya preventif untuk mengantisipasi kejadian berulang yang menjadi permasalahan pada Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak 2020 adalah dengan cara menyusun kerangka hukum yang tepat terkait penyelenggaraan maupun penegakan hukum yang ideal untuk mengantisipasi berbagai potensi risiko yang akan terjadi.

Sedikit banyaknya, dari berbagai permasalahan yang terjadi patutnya sudah terdapat kerangka acuan terkait langkah apa yang selanjutnya akan diambil. Tantangan yang akan dihadapi pada Pemilu Serentak 2024 tidak bisa dipastikan. Namun, kesiapan dari penyelenggara pemilu dituntut dapat menanggulangi keseluruhan ancaman permasalahan yang ditakutkan akan terjadi.

Perwujudan pemilu sebagai bentuk demokrasi tidak boleh diciderai oleh pihak-pihak yang hanya mengikuti pemilu karena terdapat konflik kepentingan pribadi di dalamnya. Banyaknya pelanggaran yang pernah terjadi sepatutnya menjadi pembelajaran tiap akan dilaksanakannya pemilu sebagai wujud nyata

adanya evaluasi dari pemerintah agar terciptanya pemilu yang demokratis. Layaknya menjadi catatan, suksesnya Pemilu dan Pilkada Serentak tidak hanya sekadar dinilai pada saat pelaksanaan Pemilu ataupun Pilkada Serentak itu selesai. Namun, lebih dari itu suksesnya Pemilu dan Pilkada Serentak patutnya dinilai dari tata cara pelaksanaannya.

F. Waktu Pelaksanaan Penelitian

Adapun pelaksanaan penelitian ini dijadwalkan dengan *timeline schedule* sebagai berikut:

No.	Tahapan Penelitian	Bulan								
		Sept		Okt			Nov			
1	<i>Preliminary Research</i>	■	■							
2	Penyusunan <i>Draft</i> Awal			■	■	■				
3	Laporan Antara					■				
4	<i>Focus Group Discussion 1</i>					■				
5	<i>Focus Group Discussion 2</i>						■			
6	<i>Expert Meeting</i>							■		
7	Penyusunan Laporan Akhir/ <i>Konsinyering</i>							■	■	
8	Laporan Akhir Penelitian								■	

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Teori Pemilu dan Demokrasi Konstitusional

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang banyak dipraktekkan oleh negara-negara dunia. Gelombang demokrasi terjadi hampir seluruh negara dunia ke-3 pasca perang dunia II. Secara sederhana konsep demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan yang menjadikan rakyat sebagai sentrum penyelenggaraan pemerintahan.

Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Sejalan dengan pendapat Robert A. Dahl ada beberapa kriteria berlangsungnya proses demokrasi dalam suatu negara, yaitu partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, mendapatkan pemahaman yang jernih, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda.⁴⁴

Selanjutnya Dahl juga berkomentar bahwa Robert A. Dahl bahwa tidak ada demokrasi yang ideal, karena demokrasi yang ideal didalamnya tetap saja terdapat hal-hal yang dianggap tidak demokratis. Selengkapanya Robert Dhal mengatakan demokrasi yang ideal selalu menuntut berbagai hal sehingga tidak ada rezim aktual yang mampu memahami secara utuh;“ ketika mencari demokrasi ideal maka tidak ada rezim yang demokratis.⁴⁵ Artinya bahwa sedemokratis apapun pemerintahan dijalankan, proses demokrasi tidak akan pernah berhenti pada titik kesempurnaan. Berbagai hal baru yang muncul diluar prediksi sebelumnya bisa saja muncul dalam dinamika demokrasi sehingga dapatlah

⁴⁴ Umu Rauta, *Mengagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 603

⁴⁵ Iza Rumesten RS, *Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi*, Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 1, Maret 2015, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 77

dikatakan tidak ada negara didunia ini yang sudah sempurna menjalankan demokrasi.⁴⁶

Demokrasi menuntut adanya peran dan partisipasi, sementara penegakan hukum memerlukan instrumen hukum baik secara teknis maupun secara substansial. Demokrasi yang menempatkan kedaulatan rakyat dalam tataran negara hukum dan bila konsepsi ini dilaksanakan dengan baik maka akan terwujud negara demokrasi konstitusional yang kuat. Dalam pengertian asas hukum, konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi menurut Jimly Asshiddiqie, gagasan mengenai kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi modern adalah untuk menciptakan keseimbangan dalam konteks yang lebih internal yakni bersifat individual hingga dalam pengertian yang luas yaitu kolektivitas dalam pengambilan kebijakan demokrasi politik. Pemerintah dalam pengambilan keputusan hendaknya senantiasa mengacu kepada Undang-Undang, dan UU yang dimaksud adalah bagian dari substansi kehendak rakyat itu sendiri.⁴⁷

Pemilu adalah salah satu syarat berlangsungnya demokrasi. Namun, tidak semua pemilu berlangsung secara demokratis. Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: *pertama, inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu; *kedua, equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; *ketiga, effective participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; *keempat, enlightened understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan *kelima, final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu⁴⁸

⁴⁷ Rahman Yasin, *Telaah Putusan MK dalam Sengketa PPHU Pilpres 2004 (Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional)* Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 665

⁴⁸ M Lutfi Chakim, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Peradilan Etik*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 394

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan manifestasi suara rakyat dan kerap dijadikan simbol sekaligus tolak ukur demokrasi di banyak negara.⁴⁹ Di dalam prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*) pemilu di ibaratkan sebagai perwujudan atas kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat.⁵⁰ Banyak ahli memberikan definisi apa yang disebut sebagai “Pemilu”, misalnya; G.J. Wolhoff memberikan definisi bahwa pemilu merupakan mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat sebagai penyelenggara pemerintah agar terwujudnya kehendak rakyat itu sendiri.⁵¹ Rush Michel dan Althof Phillip mengartikan bahwa pemilu pada hakikatnya merupakan proses demokrasi untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat.⁵² Pemilu oleh Ramlan surbakti diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercaya.⁵³ Menurut Jimly Asshaddiqie, pemilu adalah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.⁵⁴

Dari berbagai pendapat ahli diatas, pemilu dapat diartikan sebagai pemenuhan atas kehendak rakyat melalui wakilnya dalam pemerintahan secara demokratis. Pemikiran ini senada dengan apa yang disebut oleh Rousseau sebagai ‘kedaulatan rakyat’. Ide dasar kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang tidak lain Rakyatlah yang berkuasa independen atas dirinya sendiri.⁵⁵ Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat, dimana rakyat memberikan tonggak pimpinan kepada pemimpin yang dikehendaknya.⁵⁶ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas kedaulatan raja yang kebanyakan

⁴⁹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm 461.

⁵⁰ Cholisin, dkk, 2007, *Pengantar Ilmu Politik (Introduction to Political Science) (Alih bahasa oleh Zulkifly Hamid)*, Jakarta, PT Raja Grafindo. hlm 95.

⁵¹ Fajlurrahman jurdi, 2018, *penghantar hukum pemilihan umum*, Jakarta, Kencan, hlm 2.

⁵² *Ibid.*, hlm 6.

⁵³ Ramlan surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widya Sarana, hlm 181.

⁵⁴ Jimly Asshaddiqie, 2014, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali pers, hlm 414.

⁵⁵ Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 32-3.

⁵⁶ Kholid O. Santoso (Ed.), 2009, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Bandung, Segi Arsy, hlm 61.

menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁵⁷

Lebih lanjut Rousseau ingin menunjukkan adanya persamaan hak antar individu yang mengandung prinsip-prinsip universal sehingga tidak membedakan posisinya dalam keadaan social. Dalam pandangannya, Rousseau mengatakan bahwa raja diberi kedudukan kuasa oleh rakyat, sudah seharusnya juga raja menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana agar hak-hak rakyat dapat dinikmati secara aman dan terjamin.⁵⁸

Pemikiran Rousseau banyak mengilhami praktek pemilu di berbagai belahan dunia. Pemikirannya dianggap relevan karena mendasari perlindungan terhadap hak-hak politik setiap individu.⁵⁹ Walaupun menyimpan kekurangan, pemikiran Rousseau sangat mempengaruhi praktik pemilihan umum pada negara demokrasi. Misalnya, Immanuel Kant salah seorang ahli yang mendukung pemikiran tersebut dengan mengatakan:⁶⁰

“by this he means, roughly, that, although political institutions have certainly not derived from such a contract in fact, the idea of a social contract can and should be used to test their rightness; they should be such that they could have been agreed to by all subject to them, ‘could have been produced by the united will of a whole nation.’”

Dalam perkembangannya, pemilu menjadi gagasan pembangun demokrasi dalam sebuah negara. Banyak dari negarawan memberikan pembenaran dan dukungan atas gagasan demokrasi ini. Misalnya saja, John Stuart Mill beranggapan bahwa pilihan atas demokrasi itu disebabkan karena meningkatnya mutu hidup seseorang.⁶¹ Selain itu K.H Abdurahman Wahid menyatakan bahwa demokrasi disamping memungkinkan terbentuknya pola interaksi dan relasi politik yang *equal*, juga menegakkan nilai pluralisme bangsa.⁶²

⁵⁷ Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm 33.

⁵⁸ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustakan Utama, hlm 111.

⁵⁹ Jean Jacques Rousseau, 1986, *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Jakarta, Erlangga hlm 96-106.

⁶⁰ Michael Lessnoff, 1986, *Social Contract*, London, Macmillan Education, hlm 80.

⁶¹ Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), 2005 *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yogyakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm 218.

⁶² Artani Hasbi, 2001, *Musyawah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama, hlm 148.

Di samping kekurangan demokrasi, dalam perkembangannya demokrasi menjadi ajaran yang lebih baik dari yang lainnya. Seperti apa yang dikatakan oleh Alexis de Tocqueville bahwa demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyat pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap.⁶³ Atas perkembangan pemikiran tersebutlah cukup beralasan konsep inilah yang mendominasi berbagai sistem politik di dunia.⁶⁴ yang terlembagakan atau terinstrumentalisasi melalui pemilihan umum.

2. Teori Keadilan Pemilu

Keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.⁶⁵

Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses pemilu yang tidak sesuai dengan undang-undang termasuk dalam kategori pelanggaran. Mengingat bahwa pelanggaran dalam proses pemilu dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan pemilu berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidaktaatan dan menjamin pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu.⁶⁶

Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi

⁶³ Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), *Op.cit.*, hlm 186.

⁶⁴ Khairul Fahmi, 2011, *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 32.

⁶⁵ International IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Swedia, Stockholm, hlm 5.

⁶⁶ *Ibid.*

sosial-budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda.⁶⁷

Meskipun demikian, sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional. Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.⁶⁸

Ramlan Surbakti mengemukakan tujuh kriteria yang mesti dipenuhi untuk mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas. Tujuh kriteria tersebut adalah: 1) kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; 2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis; 3) persaingan bebas dan adil antarkontestan pemilu; 4) partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahap pemilu; 5) badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial; 6) Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu; dan 7) penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.⁶⁹

Tujuh kriteria yang dikemukakan Ramlan di atas tidak hanya mengukur pemilu dari aspek regulasi dan tersedianya mekanisme komplain, melainkan juga menyentuh aspek kesetaraan antarwarga negara dan persaingan yang bebas dan adil. Kesetaraan antarwarga negara dijelaskan sebagai kesetaraan baik dalam

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ramlan Surbakti, *Pemilu Berintegritas dan Adil*, Harian Kompas edisi 14 Februari 2014, hlm 6. dalam Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Vol. 4, No. 2, Tahun 2016, hlm 170.

pencalonan, pemungutan, penghitungan suara maupun alokasi kursi DPR dan DPRD. Sementara persaingan yang bebas dan adil diartikan sebagai suatu kontestasi di mana para kontestan berangkat dan bersaing dari titik tolak atau titik start yang sama dan setara.⁷⁰

Secara umum, keadilan pemilu merupakan sebuah konsep ihwal bagaimana pemilu sebagai sebuah kontestasi dilaksanakan sesuai aturan hukum yang dibuat secara adil untuk semua dan dilaksanakan oleh sebuah institusi independen dengan integritas terpelihara. Konsep tersebut didasarkan pada filosofi keadilan sosial yang dikandung sila kelima Pancasila, di mana semua warga negara mesti terjamin kesetaraan hak-haknya, terutama hak pilih sebagai hak politiknya. Sesuai konsep tersebut, kebebasan dan kesetaraan hak semua warga negara merupakan kunci mewujudkan keadilan pemilu. Untuk mewujudkannya, semua warga negara mesti bebas untuk memilihnya. Saat yang sama, juga bebas dari segala bentuk pengaruh maupun tindakan curang kontestan pemilu.⁷¹

B. KAJIAN KONSEPTUAL TERHADAP SISTEM PEMILU

1. KONSEP DAERAH PEMILIHAN DAN ALOKASI KURSI

Kondisi terhadap jumlah penduduk, luas wilayah, dinamika politik yang terjadi dalam masyarakat berimplikasi langsung terhadap sistem pemilu. Salah satu perangkat teknis yang seringkali menimbulkan persoalan dalam pemilu adalah daerah pemilihan atau disebut dengan dapil. Hal ini tentu saja merupakan perwujudan dari demokrasi perwakilan atau representasi politik. Mengutip pendapat Ramlan Surbakti, artinya yang memerintah bukan lagi rakyat pemilik pemerintahan secara langsung, melainkan mereka yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum, baik yang berasal dari partai politik maupun perseorangan⁷² sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.

Di samping itu, demokrasi perwakilan dan representasi politik justru memungkinkan demokrasi modern menyingkirkan rakyat pemilik kekuasaan

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, hlm 184.

⁷² Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

pemerintahan dari institusi yang memerintah mereka.⁷³ Mereka yang dipilih mewakili rakyat mengambil keputusan atas nama rakyat tanpa mendengarkan atau berkonsultasi sama sekali dengan rakyat.⁷⁴ Bahkan Ramlan Surbakti memperjelas dalam opininya bahwa untuk mencegah rakyat pemilik kekuasaan pemerintahan tersingkir dari pejabat publik yang mereka pilih untuk memerintah, maka dibentuklah daerah pemilihan dalam pemilihan umum, tidak saja sebagai wilayah tempat pejabat publik dipilih, tetapi juga sebagai lingkup pemilih yang akan menentukan siapa yang terpilih mewakili rakyat di wilayah tersebut.⁷⁵

Sebetulnya perihal daerah pemilihan, Khairul Fahmi mengutip pendapat Ramlan Surbakti juga mengulas bahwa totalitas sistem pemilihan umum dibentuk setidaknya ditentukan oleh tiga variable pokok sebagai unsur-unsurnya yaitu : (1) penyuaaran (*balloting*); (2) daerah pemilihan (*election district*); dan (3) formula pemilihan (*electoral formula*).⁷⁶ Sementara Sigit Pamungkas dengan alasan adanya konsekuensi terhadap proporsionalitas hasil pemilihan dan sistem kepartaian, ia menjelaskan bahwa terdapat enam unsur sistem pemilu yang salah satunya juga menyangkut soal besaran daerah pemilihan (*district magnitude*).⁷⁷

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli di atas, maka dapat dinyatakan bahwa untuk menjamin agar demokrasi perwakilan dapat diwujudkan dan calon representatif yang dicalonkan tidak mengebiri amanat konstituen, maka didesainlah suatu sistem yang disebut dengan daerah pemilihan, yang tentu saja hal ini didasari berdasarkan jumlah kursi/wakil yang jelas. Dengan begitu, rakyat sebagai pemilih suarab tunggal akan lebih mengenal dan mengetahui siapa yang mewakili mereka dan kepada siapa mereka menuntut aspirasi serta akuntabilitas yang sudah dimandatkan.

⁷³ Janedjri M. Gaffar, 2013. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta, hlm. 76.

⁷⁴ Janedjri M. Gaffar, 2013. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta, hlm. 76.

⁷⁵ Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

⁷⁶ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo : Jakarta, Hlm. 177., dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 80.

⁷⁷ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 14.

Sebaliknya, representasi politik atau calon wakil rakyat juga akan mengetahui dengan jelas konstituen yang diwakili dan kepada siapa dia harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya. Dengan susunan daerah pemilihan yang adil dan proporsional, masyarakat pemilik kedaulatan akan mengetahui kepada siapa mereka menyampaikan aspirasi dan tuntutan, serta juga dapat memengaruhi apa yang akan diputuskan oleh wakil rakyat tersebut.⁷⁸

Sebetulnya mengenai definisi daerah pemilihan, hingga saat ini belum ada pengertian yang baku baik secara norma maupun kesepahaman dari para ahli yang menjelaskan apa itu dapil. Namun, jika diulas kembali norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, di dalam Pasal 46 menjelaskan bahwa daerah pemilihan adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi untuk DPR-RI, Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota untuk DPRD-Provinsi dan Kecamatan atau gabungan Kecamatan untuk DPRD Kabupaten/Kota dalam pemilihan umum.⁷⁹

Sementara jika dikomparisi dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, perbedaan itu terletak pada proses penetapan daerah pemilihan. Di mana menurut UU Nomor 12 Tahun 2003, penentuan dan penetapan daerah pemilihan dimandatkan kepada KPU untuk melaksanakannya.⁸⁰ Sedangkan penentuan daerah pemilihan untuk Pemilu 2009 diatur langsung dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, di mana daerah pemilihan untuk DPR RI dijadikan lampiran tidak terpisah dari undang-undang ini.⁸¹

Di samping itu, definisi daerah pemilihan ini juga sempat diulas pada saat Pembahasan Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu yang menjelaskan bahwa Pemerintah mendefinikan daerah pemilihan sebagai suatu wilayah yang ditetapkan berdasarkan jumlah kuota kursi di daerah

⁷⁸ Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

⁷⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 46 ayat (1).

⁸⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 46 ayat (2).

⁸¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 22 ayat (4).

pemilihan yang bersangkutan.⁸² Adapun pertimbangan yang harus digunakan dalam menetapkan daerah pemilihan ini adalah prinsip keadilan yang ditinjau dari aspek jumlah penduduk, sehingga nilai kursi yang tidak memenuhi persyaratan keterwakilan rakyat dapat diminimalisasi.⁸³

Itu sebabnya, dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai *ius constitutum* saat ini, juga mengadopsi definisi daerah pemilihan sebagaimana yang pernah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 10 Tahun 2008. Artinya menurut hemat penulis, definisi daerah pemilihan yang dinukilkan dalam setiap undang-undang yang berlaku hingga saat ini tidak mengatur secara jelas bagaimana parameter yang jelas terkait definisi daerah pemilihan ini.

Namun sebetulnya jika disandingkan dengan beberapa pakar sistem pemilu misalnya seperti Dieter Nohlen menjelaskan bahwa daerah pemilihan dapat diartikan sebagai “wilayah kompetisi” bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara. Dengan begitu, pada akhirnya nanti setiap wakil rakyat yang duduk di parlemen memiliki basis daerah pemilihan di mana di konstituen di daerah itu diwakilinya.⁸⁴ Lain halnya menurut Donald L. Horowitz yang mendefinisikan daerah pemilihan itu merupakan batas wilayah dan/atau jumlah penduduk yang menjadi dasar penentuan jumlah kursi yang diperebutkan, dan karena itu menjadi dasar penentuan jumlah suara untuk menentukan calon terpilih.⁸⁵

Dari seluruh penjelasan terkait dengan definisi daerah pemilihan baik menurut undang-undang maupun doktrin-doktrin yang pernah dikemukakan

⁸² Risalah Rapat Kerja (ke-1) Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tanggal 26 Agustus 2002, hlm. 7.

⁸³ Risalah Rapat Kerja (ke-1) Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tanggal 26 Agustus 2002, hlm. 7.

⁸⁴ Sebagian berpendapat bahwa semakin kecil daerah pemilihan, semakin kuat legitimasi calon wakil rakyat. Dengan daerah pemilihan yang lebih kecil, komunikasi dan mobilitas vertikal-horizontal untuk menyerap aspirasi konstituen yang diwakilinya akan semakin mudah.

⁸⁵ Donald L. Horowitz, 2006. *Electoral System and International Design*. dalam Larry Diamond dan Marc F. Plattner. 2006. (ed). *Electoral System and Democracy*. John Hopkins University Press, Baltimore, hlm. 132.

secara viral, setidaknya penulis dapat mendefinisikan bahwa definisi daerah pemilihan pemilihan itu sebagai berikut :

“Daerah Pemilihan adalah suatu batas geografis wilayah dan berbasis jumlah penduduk yang berfungsi sebagai landasan untuk menentukan jumlah kursi dalam pemilihan umum berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (nasional, provinsi atau kabupaten/kota), jumlah penduduk, dan kombinasi antara keduanya”.

Tentu saja dari definisi di atas menggambarkan bahwa menentukan kontestan dalam pemilihan umum dalam rangka memperebutkan kursi kekuasaan bukanlah suatu hal yang mudah dan cenderung dipersoalkan. Sebab, menurut Heroik M. Pratama soal penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan, hubungan antara suara dengan kursi atau seberapa banyak jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang suatu partai politik untuk meraih kursi.⁸⁶ Lewat dipil sesungguhnya dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian.

Dalam beberapa sistem pemilu di dunia, dasar penetapan dan lingkup daerah pemilihan ini diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) bentuk yang meliputi yaitu :

1. Konsep Gerrymandering

Konsep Gerrymandering ini merupakan konsep yang lebih menitikberatkan pada penetapan perbatasan wilayah daerah pemilihan yang berbeda dengan perbatasan daerah administratif kenegaraan. Konsep Gerrymandering ini pertama kali digagas oleh Elbridge Gerry, Gubernur Massachusset pada tahun 1815 yang mengakali untuk melakukan suatu tipuan wilayah administrative melalui jurus sistem distrik. Gerry pada saat itu menetapkan perbatasan-perbatasan daerah pemilihan di Boston sedemikian rupa sehingga dia sajalah yang mendapatkan keuntungan. Perbatasan daerah pemilihan dicampur aduk tidak keruan hanya untuk “menggembosi” partai politik

⁸⁶ Fadli Ramadhanil dan Heroik M. Pratama, 2016, *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) Nomor 9, Tahun 2016 : Jakarta, hlm. 265.

yang dominan di perkotaan.⁸⁷

2. Konsep *Malaapportionment*

Konsep *Malaapportionment* ini merupakan konsep yang menitikberatkan pada pembagian daerah pemilihan berdasarkan perbedaan regional atau wilayah (*malapportionment*).⁸⁸ Pada kebanyakan negara, perbedaan wilayah umumnya dianggap sebagai hal lumrah. Akibatnya, sulit untuk menerapkan asas pemilihan yang adil dan sama, sehingga satu suara tidak mungkin bernilai sama. Biasanya daerah pemilihan dipilah ke dalam daerah pemilihan kota-desa atau daerah pemilihan antarwilayah. Pembagian daerah pemilihan juga bisa diklasifikasikan ke dalam perwakilan berproporsi sama, dan perwakilan berproporsi berbeda (*malapportionment*).⁸⁹ Hal ini diartikan sebagai perwakilan kekuatan politik di daerah perkotaan dideskreditkan, sementara di pedalaman diprioritaskan. Demikian juga, wilayah yang dianggap dominan dianaktirikan, sementara yang dianggap telantar mesti dianakemaskan.

Cara yang dilakukan adalah dengan membagi daerah pemilihan perkotaan dan pedalaman atau pedesaan. Kursi yang lebih banyak di daerah perkotaan akan terbagi lebih proporsional dibandingkan daerah pemilihan wilayah pinggiran yang kursinya lebih sedikit. Partai politik dengan basis massa di pedalaman akan meraih keuntungan dengan pembagian daerah pemilihan seperti itu selain kuat di pedalaman, partai masih bisa berharap mendapatkan kursi di daerah perkotaan. Yang merana justru partai politik kelas kecil dan menengah yang sama sekali tidak berpeluang untuk menjadi peraih kursi di daerah pemilihan pinggiran.

Tujuan pemilahan daerah pemilihan model di atas adalah untuk memberi besaran lebih tinggi kepada penduduk pedalaman (pedesaan) atau daerah yang dianggap telantar ataupun daerah yang secara kesukuan dianggap berada dalam posisi minoritas. Dengan memberikan porsi lebih tinggi, diharapkan suara

⁸⁷ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 9.

⁸⁸ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 11.

⁸⁹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 12.

“pinggiran” ini lebih bergaung. Hanya saja menurut studi Dieter Nohlen, alasan tersebut tidak mengena. Model itu hanya merupakan cara mereka-reka untuk mendapatkan keuntungan kubu politik tertentu. Argumen pembelaan daerah “pinggiran” terpatahkan karena kenyataannya wakil daerah daerah pemilihan “telantar” itu pada umumnya berasal dari kubu pembela status *quo* dan pembendung arus reformasi.

3. Konsep Daerah Pemilihan berdasarkan kekompakan, persamaan kepentingan, latar belakang sejarah, ikatan pertetanggaan, atau identitas komunitas

Konsep daerah pemilihan berdasarkan kekompakan, persamaan kepentingan, latar belakang sejarah, ikatan pertetanggaan, atau identitas komunitas ini merupakan konsep yang menitikberatkan pada gabungan beberapa daerah administratif, hal yang menyangkut kondisi geografis atau sosiokultural tersiratkan dalam undang-undang.⁹⁰ Di Italia bahkan penentuan daerah pemilihan harus menyertakan faktor kekompakan, latar belakang historis, ikatan ketetanggaan, dan identitas komunitas. Karenanya itu di Italia pula ada lingkup daerah pemilihan yang melanggar batas administratif negara lantaran ada persamaan identitas penduduk.⁹¹

Sebagaimana disinggung sebelumnya daerah pemilihan berfungsi membatasi jumlah anggota legislatif yang berasal dari daerah pemilihan tersebut, sehingga pemilih bisa mengenali dan berhubungan dengan mereka secara lebih baik. Selain itu, fungsi lingkup daerah pemilihan dalam pemilihan umum anggota lembaga legislatif meliputi :

- a. menjadi batas geografis penentu jumlah suara yang diperhitungkan untuk menentukan calon terpilih; dan
- b. menentukan siapa yang diwakili oleh anggota lembaga legislatif dan karena itu juga menunjukkan siapa saja yang dapat meminta pertanggungjawaban kepada anggota lembaga legislatif yang mana.

Dengan kata lain demokrasi keterwakilan di Indonesia menghendaki

⁹⁰ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 13.

⁹¹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, Hlm. 14.

seseorang atau lebih untuk bertindak mewakili rakyat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat lokal.

Penentuan kebijakan terkait daerah pemilihan memiliki implikasi yang sangat luas terhadap sistem pemilu di Indonesia sebagai perwujudan dari demokrasi perwakilan. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui perubahan-perubahan pengaturan dalam penetapan jumlah dan alokasi kursi di DPR, pengabaian prinsip kesetaraan suara dalam pemilu-pemilu orde baru, dinamik Pemilu 1999, dan lain-lain. Perubahan-perubahan itulah kemudian yang mempengaruhi pengaturan dan sistem pemilu sehingga prinsip kesetaraan suara betul-betul diperhatikan.

Itu sebabnya, dikarenakan luasnya implikasi dari daerah pemilihan tersebut, maka setelah diidentifikasi terdapat 4 (empat) komponen utama dalam menentukan sebuah kebijakan terkait daerah pemilihan tersebut yang meliputi :

1. Besaran daerah pemilihan (*district magnitude*);
2. Lingkup dan dasar pembagian daerah pemilihan;
3. Pembagian daerah pemilihan berlapis; dan
4. Prinsip penyusunan daerah pemilihan.

Agar keempat komponen tersebut dapat diidentifikasi secara jelas, maka penulis ingin mengulas setiap komponen yaitu :

a. Besaran Daerah Pemilihan (*District Magnitude*)

Penerapan daerah pemilihan tidak terlepas dari pengaruh sistem pemilu yang digunakan dalam suatu negara. Sistem pemilu adalah seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik tingkat nasional maupun lokal. Terdapat kesepakatan nyaris universal di kalangan ahli sistem pemilu bahwa hal krusial yang menentukan kemampuan sistem pemilu dalam mengkonversi suara menjadi kursi yang diraih secara proporsional adalah besaran daerah pemilihan, yakni jumlah wakil yang dipilih di tiap-tiap daerah pemilihan.⁹²

⁹² International IDEA, 2005, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, 2005, International IDEA : Jakarta, hlm. 88.

Empat dari enam unsur sistem pemilu merupakan unsur mutlak (*constitutive parts of electoral system*) karena keempat unsur ini sangat esensial dalam menentukan pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara tidak akan dapat dilakukan tanpa keempat unsur ini. Sementara dua dari enam unsur merupakan unsur yang tidak mutlak karena hanya digunakan apabila dipandang perlu untuk mencapai tujuan tertentu.

Salah satu unsurnya yaitu besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) mencakup tiga hal, yaitu lingkup daerah pemilihan (dapil), prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil. Lingkup dapil dapat berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (wilayah kabupaten/kota, wilayah provinsi, ataupun wilayah nasional), berdasarkan jumlah penduduk, atau campuran keduanya. Prinsip yang mendasari alokasi kursi DPR kepada provinsi, kursi DPRD Provinsi kepada kabupaten/kota, dan kursi DPRD Kabupaten/Kota kepada kecamatan adalah kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) di antara warga negara karena segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan prinsip ini, jumlah penduduk untuk satu kursi DPR sama atau relatif sama di seluruh provinsi. Jumlah kursi untuk setiap dapil dapat dipilah menjadi beberapa model, diantaranya yaitu:

- a. Satu atau dua kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*);
- b. Banyak kursi setiap dapil (*multi-member constituency*), yang dapat dipilah lagi menjadi tiga: *district magnitude* kecil (3-6), sedang (7-10), atau besar (11 atau lebih);
- c. Sebagian anggota dipilih dengan pola (a) dan sebagian anggota lainnya dipilih dengan besaran dapil yang besar.

Setiap pilihan model besaran daerah pemilihan akan mempunyai konsekuensi politik pada sistem kepartaian, perilaku parpol, perilaku calon terpilih, perilaku pemilih, dan perilaku penyelenggara pemilu. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Daerah Pemilihan terbagi kedalam dua sistem, yaitu sistem pemilu *Single-Member Constituency* yaitu Dapil wakil tunggal dan *Multi-Member Constituencies*, yaitu dapil dengan wakil ganda.

1. *Single Member Constituency* disebut juga dengan sistem distrik. Wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapa jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas atau suara terbanyak. Sehingga setiap daerah pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil rakyat terpilih.⁹³ Sistem ini terbagi 5 yaitu:
 - a. *First Past The Post* (FPTP)
 - b. *Block Vote* (BV)
 - c. *Party Block Vote* (PBV)
 - d. *Alternative Vote* (AV)
 - e. *Two Round System* (TRS)
2. *Multi Member Constituency* atau yang juga dikenal dengan sistem proporsional adalah wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperebutkan, tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, dimana dimasing-masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil. Dengan demikian, maka satu daerah pemilihan diwakili oleh beberapa orang wakil rakyat. Dalam sistem ini pembagian kursi didasarkan pada faktor imbang jumlah penduduk.⁹⁴ Sistem ini terbagi atas 2 (dua) yaitu :
 - a. *Proportional Representation* (PR)
 - b. *Single Transferable Vote* (STV)
3. Sistem Campuran yang terdiri dari Sistem Campuran dan Sistem Mixed Member Proportional (MMP)
 - a. *Sistem Non Transferable Vote* (SNTV)
 - b. *Sistem Limited Vote* (LV)
 - c. *Sistem Borda Count* (BC)
4. Sistem Lain

Berdasarkan konsep dan sistem yang dijelaskan di atas, setidaknya dapat digambarkan bahwa yang dimaksud dengan besaran daerah pemilihan adalah jumlah kursi atau mandat yang disediakan untuk sebuah daerah pemilihan. Jadi bukan luas daerah yang menjadi penentu. Di samping itu, besaran daerah pemilihan juga berimplikasi pada jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan, yaitu apakah satu kursi atau berwakil-tunggal (*single-member constituency*) ataukah lebih dari satu kursi atau berwakil-banyak (*multi-member constituencies*).⁹⁵

⁹³ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 55

⁹⁴ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 56

⁹⁵ Ramlan Surbakti, Didik Supriyono, dan Hasyim Asyhari, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara : Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi, Seri Demokrasi Elektoral, Buku 4*, Seri Buku Kemitraan Partnership : Jakarta, hlm. 67.

Dikarenakan salah satu unsur yang membedakan sistem pemilihan umum adalah lingkungan daerah pemilihan (*district magnitude*) tersebut. Partai politik dan/atau perseorangan bersaing dalam pemilihan umum untuk memenangkan kursi mewakili daerah pemilihan tersebut. Namun, pemilih yang terdaftar di daerah pemilihan tersebut sajalah yang berhak menentukan siapa pemenang di daerah pemilihan tersebut melalui pemilihan umum.

Sementara menurut Pipit R. Kartaawijaya besaran daerah pemilihan adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu daerah pemilihan.⁹⁶ Sedangkan menurut Ramlan Surbakti daerah pemilihan merupakan ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan apakah satu kursi untuk satu daerah pemilihan atau lebih.⁹⁷ Menurut jenisnya, besar daerah pemilihan terbagi ke dalam:

1. Besar daerah pemilihan kelas kecil (2-5 kursi)
2. Besar daerah pemilihan kelas sedang (6-10 kursi)
3. Besar daerah pemilihan kelas akbar (diatas 10 kursi)

Khairul Fahmi dalam bukunya juga mengulas bahwa agar penentuan daerah pemilihan dapat memenuhi atau setidaknya mendekati prinsip keadilan sebagai salah satu asas pemilu, maka penentuan daerah pemilihan mesti memiliki rasionalisasi. Besar daerah pemilihan selalu mengandung “ambang” (*threshold*) alamiah.⁹⁸ Ambang alamiah masing-masing daerah pemilihan tergantung jumlah kuota kursi dan jumlah penduduk. Semakin banyak kursi dialokasikan di suatu daerah pemilihan semakin rendah ambang alamiahnya.⁹⁹ Dengan demikian, antara besar daerah pemilihan dengan ketinggian ambang mempunyai relasi yang kuat.

Semakin banyak kursi yang dibagikan dalam satu daerah pemilihan, semakin rendah pula ambang alamiahnya atau semakin banyak kursi dalam satu daerah pemilihan, kian besar pula peluang partai politik gurem untuk masuk ke

⁹⁶ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 82

⁹⁷ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo : Jakarta, Hlm. 177., dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, Hlm. 83.

⁹⁸ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 19.

⁹⁹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 19.

parlemen.¹⁰⁰ Ambang alamiah tersebut akan memunculkan “ambang bawah” dan “ambang atas”. Ambang bawah merupakan batas minimal perolehan suara sehingga suatu partai politik berpeluang memperoleh kursi. Sedangkan ambang atas adalah batas aman suatu partai politik untuk mendapatkan kursi.

Dengan demikian, semakin banyak alokasi kursi satu daerah pemilihan, maka semakin kecil ambang bawah perolehan suara. Hal ini membuka peluang partai kecil dan baru memperoleh kursi. Sebaliknya, semakin sedikit alokasi kursi untuk satu daerah pemilihan, maka semakin besar ambang bawah perolehan suara untuk mendapatkan kursi. Hal ini tentunya akan memperkecil peluang partai-partai kecil dan partai baru untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan.

Di antara ambang bawah dan ambang atas tersebut, Taagepera dan Shugart menurunkan dalil ambang efektif yang kemudian disederhanakan oleh Lijphart.¹⁰¹ Ambang efektif adalah ambang batas minimal bagi partai politik untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan yang tercipta dari besaran daerah pemilihan itu sendiri.¹⁰² Ambang batas efektif dirumuskan Arent Lijphart sebagai berikut :¹⁰³

$$T = \frac{75\%}{M+1}$$

Keterangan :

T = ambang batas (*threshold*)

M = batas daerah pemilihan

Sebagai contoh, apabila sebuah daerah pemilihan terdapat empat kursi yang diperebutkan maka ambang efektif di daerah pemilihan itu adalah 15%

¹⁰⁰ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilihan*, ELSAM : Jakarta, hlm. 20.

¹⁰¹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilihan*, ELSAM : Jakarta, hlm. 21.

¹⁰² Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

¹⁰³ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

suara.¹⁰⁴ Apabila di satu daerah pemilihan terdapat 10 kursi, maka ambang efektifnya adalah 12,5% suara.

Berdasarkan relasi antara ambang efektif dan besar daerah pemilihan tersebut, maka dapat dipastikan bahwa daerah pemilihan berpengaruh terhadap tingkat kompetisi peserta pemilu dalam memperebutkan kursi. Semakin besar *magnitude* sebuah daerah pemilihan, maka kompetisi peserta pemilu dalam memperebutkan kursi akan semakin rendah. Sebaliknya semakin kecil daerah pemilihan, maka kompetisi memperebutkan kursi akan semakin tinggi. Tidak hanya sekedar mempengaruhi tingkat kompetisi, tetapi daerah pemilihan juga dapat digunakan untuk mengarahkan dan mengendalikan pembagian representasi politik, bahkan mempengaruhi sistem pemilihan umum yang digunakan.

Tidak jarang penentuan besaran daerah pemilihan ini digunakan sebagai instrument untuk menggusur partai-partai kecil. Sehingga penentuan daerah pemilihan menjadi sangat penting dalam memengaruhi sistem pemilu dan sistem kepartaian di sebuah Negara. Uraian di atas memperkuat rumusan detail tentang daerah pemilihan sebagaimana yang dikemukakan oleh pakar sistem pemilu dari Jerman, Dieter Nohlen berdasarkan studi perbandingannya atas sistem pemilihan di dunia merumuskan dua dalil :¹⁰⁵

- a. Semakin rendah besaran daerah pemilihan, semakin sedikit jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan, pada umumnya semakin kecil pula peluang bagi partai politik kecil untuk mendapatkan kursi.
- b. apabila besaran daerah pemilihan kecil dan bilangan kursi berangka genap (2, 4, 6, dan seterusnya...), kecenderungannya partai politik yang perolehan suaranya pada peringkat kedua yang akan mendapatkan keuntungan. Sebaliknya, bila besaran daerah pemilihan rendah dan bilangan kursi berangka ganjil (1, 3, 5, dan seterusnya...), kecenderungannya adalah partai politik peraup suara terbanyak akan mendapatkan kemanfaatan lebih besar.

Pilihan ini akan semakin menyusut kalau besaran daerah pemilihan

¹⁰⁴ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

¹⁰⁵ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 7-8.

semakin tinggi. Dalil ini hanya berlaku apabila hanya ada dua kontestan yang bersaing dan jarak antara pemenang pertama dan yang kalah tidak berbeda jauh. Sekalipun bukan dalil baku, namun dalil tersebut sangat bermanfaat dalam pengamatan pemilu. Sebab, jika dilihat dari besaran daerah pemilihan rata-rata, Ceko paling royal membagikan kursi untuk satu daerah pemilihan. Seusai tumbangny rezim komunis, terlihat ada kebutuhan untuk mengikutsertakan seluruh kekuatan politik ke dalam kehidupan bernegara. Seperti juga yang terjadi di Indonesia, di sana partai politik dan kekuatan sosial lainnya tumbuh berjamuran. Untuk memberi gambaran tentang konsekuensi politik desain sistem pemilu, terdapat beberapa pola hubungan antara desain sistem pemilu dengan berbagai subsistem politik demokrasi yang sudah teruji di berbagai negara, Salah satunya yaitu sistem pemilu proporsional dengan besaran dapil yang besar (*large district magnitude*) menimbulkan sistem kepartaian pluralisme ekstrem karena semakin besar jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil berarti semakin mudah bagi parpol kecil untuk mendapatkan kursi.

Sebaliknya sistem pemilu mayoritarian (*single-member constituency*) melahirkan sistem kepartaian pluralisme sederhana karena hanya parpol besar saja yang memiliki kesempatan mendapatkan kursi.¹⁰⁶ Pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil tunggal (*single member district*) dengan formula mayoritarian ataupun pluratarian dan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka tetapi dengan besaran dapil yang besar, lebih dapat menjadi obyek praktik penyimpangan (*malpractice*) daripada pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil besar dengan formula pemilihan proporsional dengan daftar calon tertutup (*PR dengan closed list*)¹⁰⁷

Sebagai prinsip dasar dalam tegaknya otonomi demokrasi (*democracy autonomy*) sebagaimana diungkapkan David Held kebebasan dan kesetaraan menjadi gerbang utama untuk memberikan kesempatan yang sama berpartisipasi dalam agenda politik.¹⁰⁸ Proses transfer aspirasi melalui konversi suara menjadi

¹⁰⁶ Ramlan Surbakti dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta, Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan, hm.48

¹⁰⁷ Ramlan Surbakti dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta, Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan, hm.49

¹⁰⁸ Khairul Fahmi 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 33

kursi melahirkan *accountability* atau pertanggungjawaban dari yang dipilih kepada pemilihnya. Sehingga dengan adanya penetapan dapil, melahirkan keterikatan antara pemilih dengan yang dipilih memiliki hubungan kedaerahan yang lebih kuat dan lebih dekat secara emosional. Sehingga pertanggungjawaban tersebut memiliki hubungan timbal balik antara yang mengawasi dan yang diawasi yang merupakan cerminan tonggak pelaksanaan dari demokrasi.

Sistem pemilu menurut Matias Iaryczower dan Andrea Mattozzi dari California *Institute of Technology*, merupakan menerjemahkan suara yang diberikan saat pemilu menjadi sejumlah kursi yang dimenangkan oleh setiap partai di dewan legislatif nasional. Dengan memastikan bagaimana pilihan pemilih terpetakan secara baik dalam tiap kebijakan yang dihasilkan, menjadikan sistem pemilihan umum sebagai lembaga penting dalam demokrasi perwakilan.¹⁰⁹ Perbedaan besaran pembagian daerah pemilihan menciptakan persyaratan berbeda bagi representasi atau perwakilan kubu-kubu politik. Partai-partai kecil dan menengah tidak berpeluang untuk terjun ke arena pemilu yang daerah pemilih-annya memperebutkan sedikit kursi. Jadi, partai kelompok itu lebih memusatkan konsentrasi meraih kursi di daerah pemilihan berkursi banyak.

b. Lingkup dan Dasar Pembagian Daerah Pemilihan

Lingkup daerah pemilihan dapat ditentukan berdasarkan (a) wilayah administrasi pemerintahan (nasional, provinsi atau kabupaten/kota), (b) jumlah penduduk, atau (c) kombinasi faktor wilayah dengan jumlah penduduk. Penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan umum, hubungan antara suara dengan kursi atau seberapa banyak jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang suatu partai politik untuk meraih kursi. Lewat daerah pemilihan dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian. Dalam konteks Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan

¹⁰⁹ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 52

DPRD menjelaskan bahwa bahwa jumlah kursi berdasarkan jumlah penduduk berdasarkan perimbangan yang “wajar”.

Setiap kursi DPR minimal harus mewakili 325.000 penduduk untuk daerah berkepadatan penduduk rendah dan maksimal 425.000 untuk daerah berkepadatan penduduk tinggi. Sementara di sisi lain, Portugal berdasarkan konstitusi 1976 menjelaskan bahwa tolok ukur pembagian kursi atau pembagian daerah pemilihan adalah jumlah warga negara yang berhak memberikan suaranya. Demikian halnya dengan Swedia, penetapan daerah pemilihan mengacu pada jumlah warga negara yang punya hak pilih dengan kewajiban setiap tiga tahun dilakukan pemutakhiran data warga yang berhak memilih itu.

Pilihan tentang lingkup dan besaran daerah pemilihan akan mempunyai implikasi yang sangat luas tidak saja pada derajat keterwakilan rakyat (proporsionalitas) dan akuntabilitas wakil rakyat, tetapi juga pada sistem kepartaian dan sistem perwakilan rakyat yang akan terbentuk. Makin besar lingkup dan besaran daerah pemilihan, makin tinggi derajat keterwakilan rakyat, tetapi makin rendah derajat akuntabilitas wakil rakyat.

c. Pembagian Daerah Pemilihan Berlapis

Pemilihan berlapis ini banyak digunakan untuk memproporsionalkan hasil pemilu. Hal itu dapat dilihat berdasarkan pengalaman pemilu di Denmark. Di Denmark itu dibuat daerah pemilihan berlapis dua. Lapis pertama terdiri atas 17 daerah pemilihan di lapis terendah dan lapis kedua terdiri dari hanya 1 daerah pemilihan di tingkat nasional.¹¹⁰ Dengan 175 kursi parlemen yang diperebutkan, hanya sebanyak 135 kursi yang diperebutkan di 17 daerah pemilihan lewat sistem proporsional. Biasanya dalam satu daerah pemilihan diperebutkan 2-16 kursi. Sementara 40 kursi sisanya disimpan untuk perhitungan lapis kedua. Setelah perhitungan lapis pertama selesai, perolehan suara para kontestan diperhitungkan ke dalam daerah pemilihan lapis kedua secara nasional. Hanya saja dalam lapis kedua ini diberlakukan aturan bahwa yang boleh bertanding hanya partai politik yang bisa menembus ambang batas (*threshold*) nasional 2

¹¹⁰ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 14.

persen.¹¹¹

d. Prinsip Penyusunan Daerah Pemilihan

Negara melalui UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sesungguhnya telah menjelaskan bahwa Penyusunan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memperhatikan prinsip :¹¹²

- a. kesetaraan nilai suara;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip kesetaraan nilai suara adalah upaya untuk meningkatkan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satu daerah pemilihan dan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai
- b. ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional" adalah ketaatan dalam pembentukan daerah pemilihan dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperoleh.
- c. proporsionalitas;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip proporsionalitas" adalah kesetaraan alokasi dengan memperhatikan kursi antar daerah pemilihan agar tetap terjaga keseimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.
- d. integralitas wilayah;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip integralitas wilayah" adalah memperhatikan beberapa provinsi, beberapa kabupaten/kota, atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan untuk daerah perbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, serta mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan, dan aspek kemudahan transportasi.
- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama;
Adapun yang dimaksud dengan penyusunan berada dalam cakupan wilayah yang sama" adalah penyusunan daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi, yang terbentuk dari satu, beberapa, dan/atau bagian kabupaten/kota yang seluruhnya harus tercakup dalam suatu daerah pemilihan anggota DPR.
- f. Kohesivitas
Adapun yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kohesivitas" adalah penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat, dan kelompok minoritas.
- g. Kesenambungan.
Adapun yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kesinambungan" adalah penyusunan daerah pemilihan dengan memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada pada Pemilu tahun sebelumnya.

¹¹¹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 14.

¹¹² Lihat Penjelasan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. METODE PEMUNGUTAN, PENGHITUNGAN DAN REKAPITULASI SUARA

a. Metode Pemberian Suara Pada Pemilihan Umum

a.1. Mencoblos Kertas Suara

Pengaturan ketentuan tentang mekanisme pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara di Indonesia pasca reformasi pertama kali terdapat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 84 ayat (1) undang-undang a quo yang menyatakan bahwa:

“Pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara.”

Sehingga suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila tanda coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan atau tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.¹¹³ Hal ini juga merupakan salah satu bentuk implementasi dari penerapan pilihan sistem proporsional terbuka yang digunakan pada pemilu tahun 2004.

Penggunaan mekanisme pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara kembali diterapkan pada pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2014. Dalam pemilu tersebut pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon pada surat suara.²⁵⁵ Secara spesifik suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila:¹¹⁴

¹¹³ Lihat Pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹¹⁴ Lihat Pasal 178 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- a. surat suara ditandatangani oleh ketua KPPS; dan
- b. tanda coblos pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan; atau
- c. tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.

Pada bagian umum dalam penjelasan atas undang-undang a quo menjelaskan bahwa mekanisme pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau nama calon pada surat suara. Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*parliamentary treshold*), sistem pemilu proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dari Partai politik peserta pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dijadikan sebagai regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan pemilu pada tahun 2017 juga menggunakan cara mencoblos surat suara sebagai mekanisme untuk memberikan suara. Hal tersebut diatur dalam Pasal 353 huruf b undang-undang a quo yang menjelaskan tentang pemberian suara unhrk Pemilu dilakukan dengan cara:

“mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Surat suara dinyatakan sah apabila tanda coblos pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan.¹¹⁵

Pasal 32 huruf o Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

“pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada:

¹¹⁵ Lihat Pasal 386 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1. kolom yang memuat foto dan nama Pasangan Calon; atau
2. kolom kosong yang tidak bergambar.”

a.2. Mencontreng Kertas Suara

Pemberian suara untuk pemilu dengan memberikan tanda pada surat pertama kali digunakan di Indonesia digunakan dalam pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2009. Ketentuan tentang mekanisme pemberian suara diatur dalam Pasal 153 yang menyatakan bahwa:

- a. *Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara.*
- b. *Memberikan tanda satu kali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisien dalam penyelenggaraan Pemilu.*
- c. *Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara memberikan tanda diatur dengan peraturan KPU*

Untuk tanda yang digunakan dalam mekanisme pemberian suara seperti yang terdapat dalam Pasal 153 ayat (1) undang-undang a quo dijelaskan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009. Pada Pasal 40 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum a quo menjelaskan bahwa surat suara dalam pemilihan umum dinyatakan sah apabila:

- a) surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS;
- b) bentuk pemberian tanda adalah tanda centang (√) atau sebutan lainnya;
- c) pemberian tanda sebagaimana dimaksud pada huruf b, dilakukan hanya satu kali pada kolom nama partai termasuk tanda gambar dan nomor urut partai politik atau kolom nomor urut calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- d) sudut tanda centang (√) atau sebutan lainnya terdapat di dalam kolom nama partai politik, walaupun ujung garis tanda centang (√) melewati garis kolom nama partai politik; atau
- e) sudut tanda centang (√) atau sebutan lainnya terdapat pada kolom nomor urut calon atau kolom nama calon, tetapi bagian akhir garis tanda centang (√) atau sebutan lainnya melampaui kolom nomor urut calon atau kolom nama calon.

a.3. Electronic Voting

Electronic voting (e-Voting) merupakan salah satu varian metode pemberian suara yang digunakan dalam pemilihan umum di berbagai negara. Seperti di Jerman yang telah melegalkan mesin voting (voting machine) untuk digunakan dalam pemilu selama lebih dari empat puluh tahun.¹¹⁶ Sejak tahun 1956, the Federal Electoral Act (FEA) Jerman telah melegalkan penggunaan mesin penghitung suara yang teregistrasi dan dikeluarkan secara resmi untuk menggantikan cara pemungutan suara secara manual yang tidak praktis jika dibandingkan dengan pemungutan dan penghitungan suara dengan menggunakan *machines count*.¹¹⁷

Dalam proses pemilu yang menggunakan E-Voting sebagai pilihan mekanisme dalam pemberian suara, juga terdapat istilah *Electronic Counting* (E-Counting). Ben Goldsmith dan Holly Rutharauff dalam *Making a Decisions on E-Voting or E-Counting* menyatakan bahwa “*The first step in implementing electronic voting or counting technologies is the decision-making process concerning the of the technologies. This process has varied considerably in the countries that have used electronic voting or counting technologies.* Terdapat perbedaan yang mendasar antara penggunaan *Electronic Voting* dan *Electronic Counting* dalam penerapannya dalam pemilihan umum. Walaupun sebenarnya bagi negara yang memilih menggunakan E-Voting maka secara mutatis mutandis akan menerapkan sistem E-Counting.

E-Voting secara sederhana merupakan proses untuk memberikan suara dalam pemilu dengan menggunakan mesin voting resmi yang telah disediakan oleh penyelenggara pemilu. Meskipun telah menggunakan E-Voting, namun keberadaan Tempat Pemungutan Suara (TPS) masih akan digunakan karena akan menjadi lokasi ditempatkannya mesin untuk melakukan pemungutan suara tersebut. Kemudian setelah dilakukan pemungutan suara dengan menggunakan mesin voting, maka selanjutnya suara yang telah terkumpul akan dihitung secara

¹¹⁶ Sebastian Seedorf, (2015), Germany: The Public Nature of Election and its Consequences for E-Voting, dalam Ardita Driza Maurer dan Jordi Barrar, (2015), *E-Voting Case Law*, Ashgate Publishing Limited: Burlington, hlm. 23

¹¹⁷ *Ibid.*

oleh pemerintah secara resmi. Dengan menggunakan E-Counting maka akan mengefesienkan waktu yang digunakan untuk menghitung suara pada pemilu.

E-Voting pernah dilakukan dalam pemilihan kepala desa seperti yang dilakukan di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, yaitu Pemilihan Kepala Dusun (Kelihan Banjar Dinas) di Desa Yehembang. dan di Desa Pohsanten, Kecamatan Mendoyo, dan di Desa Perancak, Kecamatan Jembrana. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 147/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

“Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah konstitusional bersyarat terhadap Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga kata, “mencoblos” dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan pula menggunakan metode e-voting dengan syarat kumulatif sebagai berikut:

- a. tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- b. daerah yang menerapkan metode e-voting sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan.

Dengan demikian, penggunaan cara pemberian suara dengan menggunakan EVoting telah dinyatakan konstitusional dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Namun terdapat beberapa tantangan yang akan dihadapi oleh Indonesia apabila akan menerapkan E-Voting sebagai metode sistem pemberian suara di Indonesia dalam skala nasional. Seperti dalam kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi melakukan survey yang dilakukan pada tahun 2014 terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dengan E-Voting di berbagai daerah, survey tersebut menghasilkan data 97% masyarakat setuju dan mengatakan bahwa E-Voting itu mudah dan efisien.

Dalam kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, dapat dilakukan efisiensi anggaran yang signifikan, contohnya pada pelaksanaan Pilkades. Di Indonesia terdapat 76.665 desa, apabila sekali Pilkades

anggarnya sejumlah 25 juta rupiah, maka total biaya pilkades nasional bisa mencapai hampir 2 triliun. Dengan EVoting pemerintah daerah hanya butuh menginvestasikan beberapa perangkat dan bisa dipakai berulang-ulang, contohnya di Boyolali, setiap Kabupaten praktis hanya tinggal membeli minimal lima perangkat E-Voting dan dapat digunakan di tiap penyelenggaraan Pilkades.¹¹⁸

Di samping itu, dalam studi komparasi beberapa negara seperti Jerman pernah menggunakan metode ini sejak 1956, namun menyatakan sistem itu inkonstitusional sejak 2009 oleh Mahkamah Konstitusi Jerman. Sebab, faktor keamanan dan mempersulit peran pengawasan publik. Sehingga EVoting perlu dipertimbangkan kembali untuk diterapkan di Indonesia.

a.4. Sistem Noken

Metode pemberian suara pada pemilihan umum telah beberapa kali dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Seperti yang terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014 yang merupakan pengujian terhadap ketentuan tentang metode pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemohon dalam permohonan a quo menyatakan bahwa terdapat dualisme pandangan tentang keabsahan pemberian suara pada pemilihan umum legislatif dengan “sistem noken” berpotensi menimbulkan kerugian bagi pemohon yang berasal dari Kabupaten Jayawijaya, dimana masih mempraktekkan pemberian suara dengan “sistem noken”, baik dalam pemilihan umum kepala daerah maupun pemilihan umum legislatif, dan pemilihan umum presiden sejak tahun 1971. Pemohon meminta kepada mahkamah agar menyatakan frasa “mencoblos” pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 secara bersyarat, yaitu

¹¹⁸ <https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1869-e-voting-demokrasi-di-ujung0jari-i> diakses pada Rabu 17 November 2021 Pukul 11.23 WIB

konstitusional sepanjang dimaknai “pemberian suara dilakukan dengan menggunakan “sistem noken” dengan syarat:

- a. Tidak berlaku secara umum di Papua;
- b. Bersifat lokal dan konkret;
- c. Tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil.

Kemudian juga menyatakan bahwa frasa “mencoblos” pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem noken.” Karena metode pemberian suara dengan cara mencoblos akan berpotensi menghalangi pemohon untuk dapat dipilih dengan metode lainnya, yakni sistem noken. Padahal pemilih ditempatkan asal pemohon, yakni Kabupaten Jayawijaya dan lima belas kabupaten wilayah tengah Papua, tidak menggunakan sistem mencoblos, melainkan menggunakan sistem noken yang merupakan sistem “ikat suara” atau “aklamasi” dalam pemilu.

Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi a quo, pemilihan umum tahun 2009 yang dilakukan di Kabupaten Yahukimo tidak diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dengan cara pencontrengan surat suara, melainkan dengan “keepakatan warga” atau “aklamasi” dan hasilnya tetap dimasukkan ke dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 6 Mei Tahun 2009 di KPU Provinsi Papua.¹¹⁹ Hal tersebut dilakukan karena Mahkamah memahami dan menghargai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem “keepakatan warga” atau “aklamasi”.

Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat.¹²⁰ Terhadap petitum permohonan terhadap frasa “mencoblos” dalam

¹¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009

¹²⁰ *Ibid.*

permohonan a quo yang terdapat dalam Pasal 154 undang-undang a quo dinyatakan tidak bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 secara bersyarat yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem noken” dengan syarat: “a. Tidak berlaku secara umum di Papua; b. Bersifat lokal dan konkret; dan c. Tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil.” Terhadap hal tersebut menurut Mahkamah pemohon tidak menjelaskan secara detail daerah mana saja yang menurut pemohon dapat diberlakukan sistem “noken”. Lagipula Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan daerah mana saja yang dapat menggunakan sistem noken dalam pemilu. Sehingga berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa pokok permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum.¹²¹

Dengan diakuinya sistem noken (aklamasi) dalam pelaksanaan pemilu masyarakat tradisional Yahukimo, hal tersebut telah menghidupkan asa cita demokrasi permusyawaratan yang diamanatkan oleh sila keempat Pancasila. Dari sudut *dass sein*, demokrasi permusyawaratan memiliki prinsip dan visi kebangsaan yang kuat. Selain dapat mempertemukan kemajemukan masyarakat dan kebaruan komunitas bersama, akan tetapi juga memberikan kemungkinan bagi keberagaman komunitas untuk tidak tercerabut akar dan tradisi kesejarahan masing-masing.¹²²

Visi demokrasi permusyawaratan memperoleh kesejatiannya dalam daulat rakyat, ketika kebebasan ekonomi yang mehidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka musyawarah mufakat. Keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas atau minoritas elit politik, melainkan oleh hikmat/kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga tanpa pandang bulu.¹²³ Pemberian suara dalam pemilu dengan menggunakan sistem noken di Kabupaten Yahukimo memberikan hal yang berbeda dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

¹²¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014.

¹²² Muhammad Fauzan Azim, (2012), Konstitusionalitas Sistem Noken dalam Pemilihan Umum bagi Masyarakat Kabupaten Yahukimo, Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas: Padang, hlm. 452.

¹²³ Yudi Latif, (2001), Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 44-45.

Metode pemberian suara yang dilakukan di Kabupaten Yahukimo melalui sistem noken yang berbeda dengan ketentuan pemberian suara dengan metode mencoblos surat suara yang terdapat dalam undang-undang tentang pemilihan umum merupakan salah satu bentuk toleransi dan penghormatan terhadap kekayaan tradisi masyarakat di Indonesia, sehingga bentuk pemilihan umum yang ideal diterapkan di Indonesia adalah Pemilu Asimetris dengan memperhatikan tradisi dan kebiasaan masyarakat yang berada di Indonesia.

Dengan begitu berdasarkan Putusan MK terkait Sistem Noken di Papua tersebut, Sistem Noken dan Konstitusionalitas Bersyarat di Papua itu, Pertama, tidak berlakuk secara umum di Papua; kedua, bersifat lokal dan konkret; Ketiga, tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil.

3. PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Suatu pemilu yang luber dan jurdil tidak berarti bahwa pemilu dimaksud tidak terdapat kekurangan dan kecurangan. Kekurangan dan kecurangan sangat mungkin terjadi setiap pemilu, bahwa bisa dipastikan tidak ada pemilu yang steril dari dua hal tersebut. Yang terpenting adalah bagaimana kekurangan dan kecurangan tersebut dapat direstorasi. Terlebih bila kekurangan dan kecurangan tersebut telah mengubah hasil pemilu yang sesungguhnya. Dalam konteks inilah mekanisme penyelesaian sengketa pemilu menjadi penting, atau yang secara internasional dikenal dengan istilah *electoral disputes resolution* (EDR).

EDR adalah bagian dari suatu konsep tentang keadilan pemilu (*electoral justice*). Istilah keadilan pemilu memiliki makna yang beragam. Dalam maknanya yang luas, IDEA misalnya menyatakan bahwa *electoral justice* berarti “ensuring that every action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statue law, international instrument or treaties and all other provisions in force in a country), and that the enjoyment of electoral rights is procteted and restored, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make complaint, get a hearing and receive an adjustication”¹²⁴

¹²⁴ <https://www.idea.int/> diakses pada tanggal 15 November 2021

Jadi, dalam versi IDEA, *electoral justice*, setidaknya menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan yang berhubungan dengan proses pemilu sejalan dengan peraturan (konstitusi, undang-undang, perjanjian atau instrumen internasional, dan ketentuan lain yang berlaku di suatu negara, dan pemenuhan hak-hak pemilu dilindungi dan direstorasi, dan memberikan masyarakat yang hak-hak pemilunya dilanggar untuk mengajukan komplain, mengikuti sidang, dan memperoleh putusan.¹²⁵

Kekuasaan mengadili atau yuridiksi atau lingkup kekuasaan kehakiman peradilan, dipahami juga sebagai lingkungan hak dan kewajiban serta tanggung jawab di suatu wilayah atau lingkungan kerja tertentu. Yuridiksi atau kewenangan mengadili juga didefinisikan sebagai kewenangan pengadilan tertentu sesuai dengan ketentuan yang digariskan peraturan perundang-undangan.

Setidaknya ada dua faktor pembeda atau pembagian yuridiksi pengadilan, yaitu faktor tingkat/ instansi peradilan dan lingkungan peradilan. Faktor pertama akan membedakan yuridiksi antara pengadilan banding dan kasasi sebagai peradilan yang lebih tinggi (*superior court*) berhadapan dengan peradilan tingkat pertama (*inferior court*). Sedangkan faktor kedua melahirkan kekuasaan atau kewenangan absolut bagi masing-masing lingkungan peradilan yang juga disebut atribusi kewenangan.

Dalam konteks penyelesaian sengketa juga terdapat pengaturan tentang kewenangan penyelesaian sengketa. Kewenangan tersebut tidak hanya menjadi yuridiksi pelaku kekuasaan kehakiman, melainkan juga pihak-pihak yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa, baik dan secara formal maupun informal. Begitu juga dengan penyelesaian sengketa pemilu, dimana bukan hanya pengadilan atau kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan mengadili, melainkan juga terdapat lembaga-lembaga lainnya sesuai ketentuan undang-undang. Selain pengadilan, ada bada pengawas pemilu (Bawaslu) yang juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu.

¹²⁵ Khairul Fahmi, Feri Amsari, Busyra Azheri, *Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020, (Jakarta: MK) hlm 3

Adanya mekanisme penyelesaian sengketa dan lembaga yang berwenang untuk itu sesungguhnya bertujuan untuk menjamin hak pilih warga negara. Terkait lembaga yang dapat dijadikan alternatif penyelesaian sengketa pemilu, International IDEA menyebut setidaknya ada 4 institusi, yaitu :¹²⁶

1. Badan administratif, yaitu badan penyelenggara pemilu yang bertugas menyelenggarakan pemilu;
2. Badan peradilan yaitu:
 - a. Peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman
 - b. Pengadilan mandiri (tersendiri), seperti dewan atau mahkamah konstitusi, pengadilan tata usaha negara atau pengadilan khusus pemilu yang tidak berada di bawah kekuasaan legislatif, eksekutif atau kehakiman yang tradisional
3. Badan legislatif, yaitu dewan perwakilan rakyat sendiri atau bagian dari dewan (misalnya komite)
4. Badan internasional, yaitu badan yang memiliki yuridiksi di negara yang mengakui keberadaan pengadilan regional dan internasional yang mengeluarkan putusan yang mengikat dan wajib dilaksanakan oleh badan nasional yang berkompeten.

Keempat institusi tersebut merupakan alternatif lembaga yang dapat disertai kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu dalam berbagai bentuknya. Pilihan terhadap institusi dimaksud akan sangat bergantung pada kebutuhan penyelenggaraan pemilu di sebuah negara. Memilih salah satu saja dari institusi yang ada untuk menyelesaikan semua jenis sengketa, misalnya menyerahkan ke lembaga peradilan saja atau ke badan penyelenggara pemilu yang khusus diberi tugas untuk itu, dapat saja dilakukan sepanjang mekanisme tersebut dapat berjalan efektif untuk mengawal hak pilih warga negara.

Dalam perkara pemilu terdapat banyak sekali dimensi permasalahan atau sengketa pemilu mulai dari sengketa administrasi, sengketa pidana pemilu, etika penyelenggara, dan sengketa hasil pemilu. Di Indonesia penyelesaian sengketa pemilu bersifat menyebar (terdesentralisasi) bukan terpusat dilakukan oleh satu lembaga tunggal (sentralisasi).

¹²⁶ Refly Harun, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 1, Maret 2015, Mahkamah Konstitusi: Jakarta hlm 8.

Jamak diketahui banyak lembaga yang kemudian diberikan mandat untuk menyelesaikannya. Misal terkait dengan kecurangan dalam pemilihan umum yang dilakukan oleh peserta pemilu maka penindakan dan pengawasannya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), terkait dengan kesalahan administrasi (mal administrasi pemilu) maka Pengadilan Tata Usaha Negara diberikan kewenangan untuk mengadili, sedangkan Pengadilan negeri untuk isu yang berkaitan dengan pidana pemilu seperti perusakan kotak suara dan lain-lain. sementara itu untuk permasalahan sengketa hasil pemilu diberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana amanat dari Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Berkaitan dengan sengketa pelanggaran etika penyelenggara maka diadili oleh DKPP.

a.1. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Sengketa pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu atau antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu. Sengketa adalah perbenturan antara dua kepentingan, antara kepentingan dan kewajiban hukum, antara kewajiban hukum dan kewajiban hukum lainnya. Dalam konteks pemilu dapat terjadi antara peserta dan penyelenggara pemilu, antara peserta pemilu dan peserta pemilu lainnya.

Sengketa antara peserta dan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dan peserta pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu keputusan KPU. Keputusan KPU dalam proses penyelenggaraan pemilu yang dianggap merugikan terbuka kemungkinan untuk dipersoalkan untuk kemudian diubah. Contoh ilustrasi kasus adalah (1) sengketa antara calon peserta pemilu dan KPU yang menyangkut keputusan KPU tentang penetapan parpol peserta pemilu. Keputusan KPU tersebut dianggap merugikan salah satu atau beberapa calon peserta pemilu. (2) sengketa antara parpol peserta pemilu dan anggota atau orang lain mengenai pendaftaran calon legislatif. Pencalonan oleh parpol tertentu dianggap tidak sesuai dengan atau tanpa seizin yang bersangkutan.

a.2. Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Pengadilan Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara pemilu merupakan bagian dari sengketa pemilu yaitu sengketa yang terjadi antara peserta dan penyelenggara. Sengketa

tata usaha negara pemilu didefinisikan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara anggota calon DPR, DPD, dan DPRD atau parpol calon peserta pemilu dan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota. Sengketa tersebut muncul karena dua alasan (1) dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan parpol peserta pemilu, (2) dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

a.3. Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum oleh Mahkamah Konstitusi

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Perselisihan hasil pemilu ini menjadi domain MK untuk menyelesaikannya berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu. Jika dinilai ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU. Peserta pemilu dapat mengajukan permohonan kepada MK.

a.4. Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu

Pada hakikatnya kehadiran gagasan peradilan khusus pemilu tidak terlepas dari sengketa dan banyaknya lembaga negara yang terlibat dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Sehingga terkadang dinilai tidak efektif dan efisien serta menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karenanya memunculkan anti tesis persoalan berupa gagasan untuk melahirkan lembaga khusus yang dapat menyatukan penyelesaian sengketa pemilu dibawah satu atap sehingga dapat mengurangi lembaga yang menyelesaikan dan mewujudkan *speedy trial* sebagai karakteristik khusus yang perlu dipenuhi dalam penyelesaian sengketa pemilu.

Gagasan peradilan khusus pemilu ini semakin menguat manakala Hakim Konstitusi, Akil Mochtar, tertangkap dalam kasus korupsi. Kejadian demikian mempengaruhi tingkat kepercayaan publik kepada Mahkamah Konstitusi sebagai

lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perkara PPHU.

Berangkat dari hal demikian, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang pengujian Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka MK mendikotomi Rezim Pilkada bukan lagi termasuk kedalam Rezim Pemilu. alasannya dasar konstitusional rezim pemilu diatur dalam Pasal 22 E sedangkan pilkada dasar konstitusionalnya diatur di dalam Pasal 18 UUD 1945.

Tindak lanjut yang dilakukan oleh Pembentuk UU dalam merespon Putusan *a quo* adalah dengan mengeluarkan ketentuan Pasal 157 UU Pilkada. Yaitu dasar hukum untuk membentuk peradilan khusus pemilu. selengkapnya ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perkara perselisihan hasil pemilu diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus;
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional;
- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Dari ketentuan di atas dapat dimaknai bahwa gagasan pembentukan peradilan khusus pilkudara diatur dalam Pasal 157 dan Pasal *a quo* memerintahkan untuk segera dibentuk sebelum pelaksanaan pemilu serentak yang notabenenya akan dilaksanakan pada tahun 2024 yaitu serentak nasional dan serentak lokal. Terakhir, untuk sementara waktu maka sengketa hasil pilkada diselesaikan oleh MK yaitu pilkada pada tahun 2020 yang lalu.

Akan tetapi, hingga saat ini belum terdapat tanda/sinyal dari pemerintah dan DPR untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut. Sementara gelaran pilkada serentak akan dilakukan dalam kurang lebih 3 tahun ke depan. Bahkan ketiadaan sinyal ini dapat pula ditangkap dari tidak masuknya RUU Peradilan Khusus Pemilu dalam program legislasi nasional (Prolegnas) 2021. Sejatinya, gagasan menghadirkan peradilan khusus pemilu ini memiliki beberapa catatan kritis dari pakar hukum kepiluan.

Pertama, gagasan pembentukan peradilan pemilu tidak memiliki cetak biru (*blue print*) dan kajian yang komprehensif dan holistic, *Kedua*, politik hukum dari Pasal 157 UU Pilkada ditangkap Sebagian ahli sebagai kekesalan sesaat akibat kejadian penangkapan Akil Mochtar dan imbas putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. *Ketiga*, gagasan peradilan khusus pemilu sudah kehilangan makna manakala Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan mengenai logika keserentakan yang dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dimana pilihan hukum keserentakannya adalah serentak lokal dan nasional. Sehingga keberadaan peradilan khusus pemilu menjadi kurang esensial untuk diadakan.

Keempat, gagasan menghadirkan lembaga baru dalam penyelesaian sengketa pemilu akan memperkeruh benang kusut penyelesaian sengketa pemilu. pendekatan membentuk struktur hukum yang baru dalam menyelesaikan masalah hukum adalah pendekatan klasik yang sudah banyak ditinggalkan. Seharusnya pendekatan yang dilakukan adalah memperbaiki kelembagaan yang ada dengan melakukan beberapa langkah seperti:

- a) Memperkuat kelembagaan MK sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilu dengan instrument hukum acara phpu;
- b) Memfokuskan Bawaslu sebagai lembaga adjudikasi dan menyerahkan kewenangan pengawasan kepada aparaturnegara (kepolisian dan kejaksaan) dengan kata lain restrukturisasi institusi sentra penegakan hukum terpadu (sentra gakumdu);
- c) Memperbaiki tahapan penghitungan bertahap dengan tidak menumpuk setiap permasalahan pada lapisan tahapan diatasnya, sehingga ada proses penyelesaian sengketa ditempat secara efektif dan efisien.
- d) Penguatan partisipasi publik dalam melakukan kontrol pengawasan setiap tahapan pemilu dan pilkada.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

“...Salah satu alasan rakyat membenci politik ialah karena kebenaran jarang menjadi tujuan seorang politikus. Tujuannya adalah pemilihan umum dan kekuasaan. (One of the reason why people hate politics is that truth is rarely a politician’s objective. Election and power are...” (John Calvin “Cal” Thomas, Pengarang, Kolumnis, Komentator Politik)¹²⁷

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrumen untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu diibaratkan sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi.¹²⁸ Sehingga Pemilu dianggap sebagai hal ihwal yang mesti dikawal selalu dalam ruang publik. Bahkan dalam implementasinya, Pemilu telah bertransformasi menjadi komoditas bisnis yang menggiurkan. Itu sebabnya, wajar ketika mekanisme pengisian kekuasaan di negara demokratis, acapkali dibumbui dengan pelbagai tragedi politik praktis sehingga berimplikasi pada inefektivitas perhelatan pemilu. Ke semua itu, salah satu faktor yang mempengaruhinya yaitu soal sistem pemilihan umum. Sebagai negara yang menjunjung tinggi daulat rakyat, tentu sistem pemilu yang demokratislah impian semua warga negara.

Sebab, upaya untuk mewujudkan negara demokratis, salah satu hasil perubahan UUD NRI 1945 adalah menyoal pengaturan pelaksanaan pemilu dalam konstitusi. Pengaturan mengenai pemilu sesungguhnya terdapat dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Di samping itu, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota

¹²⁷ Fijnaut, Cyrille and Leo Huberts. (2002), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, dalam Fijnaut, Cyrille and Leo Huberts (ed), (2002), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, Kluwer Law International, The Hague, hlm. 231.

¹²⁸ Miriam Budiardjo. (2008), *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 461.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sejalan dengan ketentuan dalam rumusan Pasal 22E UUD NRI 145 tersebut, dilakukan juga amandemen terhadap Pasal 6 dan Pasal 6A. Dalam Pasal 6A dikatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Lalu, pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum. Berdasarkan ketentuan ini, kemudian para pembuat undang-undang mendesain pemilihan umum menjadi 2 (dua) jenis yaitu pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan umum presiden dan wakil presiden untuk memilih presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini, pemilu legislatif dilaksanakan sebelum pemilu presiden dan wakil presiden.

Selain itu, bagi peserta yang akan menjadi kontestan pemilu presiden dan wakil presiden harus memenuhi prasyarat yang didapatkan berdasarkan hasil pemilu legislative. Prasyarat tersebut adalah ditentukannya ambang batas minimal bagi partai politik maupun gabungan partai politik dalam mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden yang diistilahkan dengan *presidential threshold*.¹²⁹ Namun, dalam perkembangan selanjutnya, penyelenggaraan pemilu dua kali dianggap in-konstitusional karena menurut Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemilu legislative dan pemilu presiden dan wakil presiden harus dilakukan secara bersamaan dan tidak boleh dipisahkan. Berangkat dari hal tersebut, Effendi Gazali kemudian menggugat pelaksanaan pemilu yang tidak konstitusional tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Sungguh menjadi catatan sejarah di jagat kepemiluan, di mana melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 tersebut, MK menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu Presiden dan

¹²⁹ Saldi Isra, Jimly Asshiddiqie, Ramlan Surbakti dkk. (2013), *Pemilihan Umum Serentak*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 55.

Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan MK sebagai berikut:

“...untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas....”

Tentu Putusan MK tersebut menjadi ukiran penting dalam kompleksitas kepemiluan di Indonesia dan patut diapresiasi kendati banyak pihak yang mempertanyakan legalitas dan konstitusionalitas putusan tersebut, terutama *start* awal pada pemilu 2019 kemarin. Hal ini perlu diapresiasi karena keberanian MK dalam menegakkan nilai-nilai konstitusi.

Jika ditelisik beberapa waktu kebelakang, Putusan MK tersebut merupakan penyempurnaan atau evaluasi dari substansi dan model yang dihasilkan pada Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU VI/2008. Di mana, putusan tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu presiden yang terpisah dari Pemilu anggota legislatif sebagai sebuah kebiasaan hukum tata negara. Oleh karena pertimbangan tersebut dinilai tidak memberikan dampak positif sebagaimana diharapkan sesuai pendapat hukum sebelumnya, MK memutar arah penafsirannya dengan menyatakan pelaksanaan pilpres setelah pemilu anggota lembaga perwakilan tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan sebagai berikut:¹³⁰

“...Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota

¹³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 81-82.

Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan pilpres yang dilakukan setelah pemilu anggota lembaga perwakilan telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945..."

Agar pelaksanaan pemilu serentak dapat berimplikasi baik ke depannya terhadap penguatan sistem presidensial, tentu harus dilakukan perubahan terhadap semua aspek dalam pemilu. Perubahan-perubahan tersebut mesti dilakukan lebih teliti dan hati-hati. Dengan demikian, pelaksanaan pemilu serentak di masa mendatang dapat lebih futuristik, bukan seolah-olah menjadi proyek bongkar pasang lima tahun seperti beberapa periode yang lewat.¹³¹

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie,¹³² mengatakan bahwa terdapat beberapa alasan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala, (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Sebab, dalam penalaran MK bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden haruslah dikaitkan dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945. Posisi Presiden dalam

¹³¹ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, Juni 2020.

¹³² Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).¹³³

Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersama-sama serta disetujui bersama dengan Presiden. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Namun untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR.

Meskipun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945.¹³⁴

Saat ini, penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 sendiri diatur melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (baca: UU Pemilu) 2017. Secara prinsipil, Undang-Undang ini dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam tiga regulasi terpisah, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Model pemilihan umum serentak yang diadopsi dari UU Pemilu 2017 diinisiasi oleh amanat Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah

¹³³ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi, Op.cit.*, Hlm. 357.

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 109.

Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014 yang menasbihkan bahwa pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden, dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah adalah inkonstitusional dan tidak sesuai dengan semangat UUD 1945 yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Selain itu, juga dimaksudkan untuk memitigasi dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu Undang-Undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian evaluatif yang dilakukan terhadap UU Pemilu 2017 ini adalah mengidentifikasi permasalahan yang muncul pada pelaksanaan pemilu serentak 2019 serta secara garis besar menakar efektifitas penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Lebih jauh daripada itu, analisis serta evaluasi terhadap UU Pemilu 2017 bertujuan untuk memproyeksikan kerangka hukum ideal yang dapat digunakan untuk memandu penyelenggaraan pemilu serentak 2024. Adapun alat ukur yang digunakan untuk menilai efektifitas UU Pemilu 2017 tersebut adalah sejauh apa undang-undang ini mampu menjembatani *gap* antar tahapan penyelenggaraan pemilu yang kompleks dan menutup celah bagi terjadinya kecurangan dalam pemilu. Penelusuran itu akan dijabarkan dalam tujuh kelompok evaluasi, yakni terkait dengan Pelaksanaan sistem pemilu; Pemenuhan hak pilih dalam pemilu; Calon dan proses pencalonan dalam pemilu; Kampanye dalam pemilu; Pemungutan suara; Penegakan hukum pemilu; dan Penyelenggara Pemilu.

1. Pelaksanaan Sistem Pemilu

Pasal 1 ayat 1 UU Pemilu 2017 mengatur bahwa "*Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.* Berangkat dari definisi tersebut, model pemilu serentak yang hendak diterapkan adalah menyelenggarakan pemilu

presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR dan DPD, serta pemilihan anggota DPRD dalam waktu yang bersamaan/berdekatan dalam satu tahun yang sama. Tujuannya adalah untuk memunculkan *coattail effect* atau *down-ballot effect* dalam penyelenggaraan pemilu sehingga memberikan tren positif pada keikutsertaan pemilih dalam pesta demokrasi.

Model pemilu serentak ini telah diterapkan pada pemilu 2019. Walaupun secara statistik penyelenggara berhasil mendorong partisipasi pemilih dengan persentase 81,9% keikutsertaan dari total daftar pemilih tetap, pemilu 2019 masih menyisakan pelbagai persoalan yang mendistorsi 'kesuksesan' pemilu tahun 2019.¹³⁵ Salah satu persoalan tersebut adalah terkait dengan penetapan jadwal pemilu serentak yang menggabungkan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden dan pemilu legislatif (DPR dan DPD), dengan pemilihan anggota DPRD Provinsi. **Model pemilu serentak ini kemudian berimbas pada beban kerja yang melimpah pada penyelenggara pemilu.**¹³⁶ Konstelasi ini menyebabkan setidaknya 894 orang panitia penyelenggara pemilu meninggal dunia dan 5.175 orang lainnya dirawat di rumah sakit akibat kelelahan.¹³⁷

Jika merujuk pada putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 setidaknya **Mahkamah Konstitusi telah menawarkan beberapa pilihan model pemilu serentak yang bisa dipilih untuk mengakomodir semangat keserentakan pemilu menurut UUD 1945.** Lima model pemilu serentak tersebut antara lain:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi,

¹³⁵ Fadli Ramadhanil, Heroik M Pratama, et.al., 2019. Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, ISBN 978-602-74824-7-0. Hlm. 8

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia> diakses pada 18 Oktober 2021.

anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;

5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih bupati dan walikota.

Pilihan-pilihan di atas adalah konstitusional sepanjang mengunci prosedur keserantakan pada pemilihan presiden dan wakil presiden serta pemilihan anggota DPR dan DPD dalam satu paket. Dengan tertib berpikir demikian, maka sebenarnya penyelenggara pemilu diberikan keleluasaan untuk memutuskan model pemilu serentak manakah yang akan diakomodir.

Berbagai model pemilihan umum serentak tersebut juga dipertegas pada saat Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945. Pengujian tersebut diajukan oleh Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi (Perludem) terkait dengan konstitusionalitas pemilu serentak. Di dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah memang menolak pokok petitem yang diminta oleh pemohon. Di mana, Pemohon memohonkan agar MK menyatakan pemilu serentak yang konstitusional adalah pemilu serentak nasional, untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD, baru setelahnya dilaksanakan pemilu serentak lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota, bersamaan dengan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam pertimbangannya, MK setidaknya memberikan lima pertimbangan kepada pembentuk undang-undang, untuk memutuskan pilihan terhadap desain keserentakan pemilu yang diputus oleh MK. Hal ini tercermin di dalam pertimbangan hukum paragraph [3.16], halaman 324:

“...Bahwa dengan tersedianya berbagai kemungkinan pelaksanaan pemilihan umum serentak sebagaimana dikemukakan di atas, penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-

undang sedapat mungkin perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu:

1. Pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum;
2. Kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan;
3. Pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas;
4. Pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat;
5. Tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum

Bertolak dari preseden yang terjadi sepanjang pemilu 2019, maka relevan untuk kembali mengupayakan evaluasi terhadap model penyelenggaraan pemilu serentak yang akan dipakai pada pemilu serentak 2024. Terlebih, Mahkamah telah mengingatkan bahwa pemilihan model pemilihan umum serentak ini harus direnungkan dengan melibatkan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum hingga memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia agar tidak menjadi preseden buruk dikemudian hari seperti yang telah tergambar pada tahun 2019.

2. Pemenuhan Hak Pilih dalam Pemilu

Setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam menyetujui hak politik dan hak pilihnya. Hal tersebut tercantum dalam konstitusi. Pasal 167 ayat (4) UU Pemilu 2017 menggariskan bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu terdiri atas sebelas tahapan dimulai dari proses perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu; pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih; penetapan Peserta Pemilu; penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan; pencalonan Presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD

kabupaten/kota; masa Kampanye Pemilu; Masa Tenang; pemungutan dan penghitungan suara; penetapan hasil Pemilu; dan pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden.

Keseluruhan tahapan pemilu sebagaimana diuraikan pada pasal 166 ayat (4) di atas harus dilaksanakan dalam kurun tempo paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara.¹³⁸ Selanjutnya, penetapan pasangan calon terpilih dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden harus diumumkan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.¹³⁹

BAB III UU Pemilu 2017 kemudian mengatur mengenai prinsip penyusunan daerah pemilihan dan jumlah kursi dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 186 UU Pemilu 2017 mengatur bahwa dalam hal pemilu anggota DPR, ditetapkan jumlah kursi yang akan diperebutkan berjumlah 575 kursi. Selanjutnya dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi jumlah kursi yang ditetapkan berjumlah paling sedikit 35 kursi dan paling banyak 120 kursi.¹⁴⁰ Pasal 188 ayat (2) kemudian menjabarkan rasionalisasi jumlah kursi dalam pemilu anggota DPRD Provinsi dengan rincian sebagai berikut:

Pasal 188

- (1) *Jumlah kursi DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah Penduduk provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan:*
- a. *provinsi dengan jumlah Penduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang memperoleh alokasi 35 (tiga puluh lima) kursi;*
 - b. *provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) orang sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) orang memperoleh alokasi 45 (empat puluh lima) kursi;*
 - c. *provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 3.000.000 (tiga juta) orang sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang memperoleh alokasi 55 (lima puluh lima) kursi;*
 - d. *provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) orang sampai dengan 7.000.000 (tujuh juta) orang memperoleh alokasi 65 (enam puluh lima) kursi;*

¹³⁸ Pasal 167 ayat (6) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹³⁹ Pasal 167 ayat (7) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁴⁰ Pasal 188 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- e. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 7.000.000 (tujuh juta) orang sampai dengan 9.000.000 (sembilan juta) orang memperoleh alokasi 75 (tujuh puluh lima) kursi;
- f. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 9.000.000 (sembilan juta) orang sampai dengan 11.000.000 (sebelas juta) orang memperoleh alokasi 85 (delapan puluh lima) kursi;
- g. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 11.000.000 (sebelas juta) orang sampai dengan 20.000.000 (dua puluh juta) orang memperoleh alokasi 100 (seratus) kursi; dan provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 20.000.000 (dua puluh juta) orang memperoleh alokasi 120 (seratus dua puluh) kursi.

Pengaturan serupa juga dilakukan terhadap jumlah kursi di tingkat DPRD Kabupaten/Kota dengan jumlah paling sedikit 20 kursi dan paling banyak 55 kursi. Selanjutnya terkait dengan daerah pemilihan (dapil) pasal 185 UU Pemilu 2017 penyusunan daerah pemilihan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:¹⁴¹

- a. kesetaraan nilai suara.
- b. ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional.
- c. proporsionalitas.
- d. integralitas wilayah.
- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama.
- f. kohesivitas; dan
- g. kesinambungan.

Dalam hal ini dapil menjadi hal yang cukup krusial dalam pengaturan UU Pemilu 2017. Jamak dipahami daerah pemilihan (dapil) merupakan salah satu elemen krusial dalam penyelenggaraan pemilu legislatif sebab konfigurasi dapil sangat berkaitan erat dengan peta politik dari peserta pemilu. Oleh karenanya, pengaturan dapil haruslah disusun secara independen dan proporsional. Namun dalam UU Pemilu 2017 sebagaimana diatur dalam pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) ditegaskan bahwa dapil untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi telah ditetapkan melalui Lampiran III yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari UU tersebut.

Ketentuan ini berpotensi untuk membuka ruang terjadinya praktek rekayasa sistemik variabel pemilu berupa pembatasan daerah pemilihan secara tidak proporsional, atau lebih umum dikenal dengan

¹⁴¹ Pasal 185 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

gerrymandering.¹⁴² Secara teoritis Neil Tabor mengungkap bahwa praktek *gerrymander* atau *reapportionment* tidak hanya dilakukan pada tahapan formal teknis saja, namun juga berpotensi untuk disusupkan melalui mekanisme legislasi. Girardeau Spann mengafirmasi pandangan tersebut dan menyatakan bahwa '*gerrymandering is a partisan arrangements of election districts to secure an unfair advantage for one political party through unequitable allotments of supporting voters, either by legislative menuever, or redistricting acts*'.¹⁴³

Terdapat dua kelemahan jika daerah pemilihan ditetapkan melalui UU/lampiran UU Pemilu. *Pertama*, dalam batas penalaran yang wajar, mekanisme penetapan dapil hari ini rentan disalahgunakan oleh pemerintah (DPR bersama dengan presiden) sebab penentuan dapil ini bertautan erat dengan kepentingan baik presiden atau wakil presiden, anggota DPR dan DPD, serta partai politik secara tidak langsung dalam 'mengamankan' dukungan pada pemilu berikutnya dengan menitikberatkan dapil partainya di wilayah dengan suara pendukung lebih besar dibandingkan suara pendukung oposisi atau partai lain.

Kedua, dapil yang ditetapkan melalui lampiran UU Pemilu menjadi tidak representatif dan *out of dated* sebab tidak mampu untuk secara periodik dan aktual menyesuaikan komposisi dapil dengan pesatnya perubahan populasi, keragaman, serta disparitas kependudukan antar daerah. Dengan tertib berpikir demikian, perlu dilakukan perumusan ulang terkait dengan kewenangan penentuan dapil baik dalam pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Penetapan dapil sesungguhnya bertujuan untuk menjaga proporsionalitas jumlah kursi yang diperebutkan dalam pemilu dengan memperhatikan kondisi khusus daerah, batas wilayah dan jumlah penduduk. Oleh karenanya kewenangan penentuan dapil seharusnya diletakkan pada lembaga penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU sebagai pihak yang netral dan lebih memahami kondisi aktual daerah pemilihan.

¹⁴² Neil Tabor, 1956. The Gerrymandering of State and Federal Legislative District. Maryland Law Review Colume XVI No. 4, Hlm. 8

¹⁴³ Girardeau A. Spann, 2020. Gerrymandering Justiciability, Georgetown Law Journal Volume 108 No. 981, Hlm. 984

3. Calon dan Proses Pencalonan dalam Pemilu

Persyaratan untuk maju sebagai kandidat dalam pemilu presiden dan wakil presiden tertuang dalam BAB II UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terkait Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu. Sebagaimana telah diamanatkan oleh pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Konsekuensinya persyaratan keikutsertaan dalam pemilu tidak hanya dilekatkan pada calon saja, namun juga pada partai politik atau gabungan partai politik yang akan mengusungnya.

Terdapat 20 (dua puluh) persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon presiden dan wakil presiden, diantaranya: Warga Negara Indonesia; berdomisili di Wilayah Kesatuan Republik Indonesia; belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua periode; berusia minimal 40 tahun; serta bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia (PKI), termasuk organisasi massanya dan tidak terlibat langsung dalam G.30.S/PKI.

Di antara persyaratan tersebut yang menjadi sorotan dalam penelitian ini adalah terkait larangan eks-PKI untuk mencalonkan diri dalam pemilu. Jika kita menelisik lebih jauh, muatan pasal ini sudah tidak relevan dan bertentangan dengan putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa pasal yang menghalangi mantan anggota PKI untuk memilih dan dipilih adalah inkonstitusional karena melanggar hak asasi manusia dan bersifat diskriminatif. Ketentuan tersebut juga dinyatakan tidak relevan lagi dengan adanya upaya rekonsiliasi nasional. Seharusnya, pertimbangan putusan MK ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap prasyarat quo, sebab pertimbangan hukum MK bernilai *erga omnes* dan ditujukan untuk menjaga dan melindungi hak pilih warga negara.

Selain persyaratan terhadap pasangan calon presiden dan wakil presiden, persyaratan terhadap partai politik pengusung juga menjadi polemik tersendiri. Pasal 222 UU Pemilu 2017 menyatakan:

Pasal 222

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Persyaratan ambang batas pencalonan/*presidential threshold* ini dipandang tidak lagi relevan serta bertentangan dengan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang merupakan hak konstitusional partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Penggunaan hasil pemilu legislatif sebagai persyaratan awal bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusung kandidat yang akan mengisi posisi eksekutif tertinggi justru berbanding terbalik dengan logika sistem pemerintahan presidensial.

Padahal, model *presidential threshold* digagas dalam sistem pemilu di berbagai negara dengan tujuan untuk memperteguh sistem pemerintahan presidensial. Sebaliknya, model ambang batas pencalonan yang ada dalam UU Pemilu 2017 hari ini lebih relevan untuk digunakan dalam sistem parlementer. Apalagi, hasil pemilu merujuk kepada pemilu DPR pada periode sebelumnya yang sudah tidak relevan dengan dinamika ketatanegaraan pada saat pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan.

Logika ini terlihat dalam penyelenggaraan pemilu 2019 dimana terdapat perbedaan komposisi peserta pemilu dengan pemilu sebelumnya di tahun 2014. Misalnya di Pemilu 2019, terdapat 5 partai politik baru peserta pemilu, yaitu Partai Berkarya, Partai Perindo, Partai Solidaritas Indonesia, Partai Garuda, dan PKP Indonesia yang kemudian tidak lolos verifikasi sebagai peserta pemilu presiden dikarenakan tidak mampu memenuhi persyaratan tersebut. Di saat yang bersamaan, persyaratan ini juga berpotensi menumbuhkan praktek candidacy buying dan politik transaksional di partai politik Indonesia dan mempersulit ruang bagi partai politik yang relatif masih muda.

Padahal berdasarkan Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 dan Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, *presidential threshold* dikategorikan sebagai *open legal policy*, artinya merupakan kebebasan dari pembentuk undang-undang untuk mengatur selama tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena, menjadi ihwal yang penting untuk kembali mempertimbangkan rumusan

persyaratan presidential threshold yang selaras dengan *original intent* dari pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Selain penerapan ambang batas pada pencalonan presiden dan wakil presiden, terdapat ambang batas pencalonan yang juga berlaku bagi partai politik untuk mengajukan calon anggota legislatif (DPR dan DPD) yang jamak dipahami sebagai *parliamentary threshold*. UU Nomor 7 Tahun 2017 meletakkan ambang batas tersebut di angka 4%, sedikit lebih tinggi dari beberapa pemilu legislatif terdahulu dengan ambang batas 2.5% pada pemilu 2009 dan 3.5% pada pemilu legislatif 2014. Ambang batas yang lebih tinggi ini di satu sisi dapat berfungsi untuk mewujudkan sistem multi-partai sederhana melalui pengurangan partai politik yang lolos verifikasi. Namun di sisi lain *parliamentary threshold* yang kian tinggi juga berpotensi memangkas suara pemilih yang partainya tidak lulus verifikasi.

4. Kampanye dalam Pemilu

Tahapan kampanye pemilu diatur dalam BAB VII UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Pasal 267 ayat (2) UU Pemilu 2017 menyatakan bahwa kampanye pemilu presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dilakukan secara serentak dalam satu waktu yang ditentukan oleh penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU diwajibkan untuk memfasilitasi penyebarluasan materi Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berupa penyampaian visi dan misi pasangan calon.

UU Pemilu 2017 juga telah memberikan pengaturan secara lebih lanjut terkait dengan metode kampanye berupa pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, pemasangan alat peraga di tempat umum, debat pasangan calon, serta kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.¹⁴⁴ Selanjutnya UU Pemilu 2017 mengatur tindakan-tindakan yang dilarang dalam kampanye antara lain mempersoalkan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*, kegiatan yang membahayakan kesatuan bangsa, penggunaan fasilitas

¹⁴⁴ Pasal 275 ayat (1) dan (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

pemerintah, serta pemberian imbalan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.¹⁴⁵

Berangkat dari penyelenggaraan pemilu tahun 2019, sebenarnya terdapat beberapa isu krusial yang perlu dikelola secara bijaksana oleh penyelenggara pemilu, khususnya dalam hal penyelenggaraan tahapan kampanye pemilu. Pertama, UU Pemilu 2017 belum secara komprehensif menata proses kampanye yang terjadi di luar saluran kampanye konvensional, salah satunya media sosial. KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara perlu melakukan evaluasi secara mendalam untuk menyaring proses kampanye dari tindakan *black campaign* dan kampanye media sosial yang tidak terkontrol.

UU Pemilu 2017 juga belum mengatur terkait dengan durasi penyelenggaraan kampanye sebab pengaturannya disusun melalui sebuah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Jika kita mengamati proses pemilu 2019 lalu, proses kampanye dilakukan dengan durasi yang sedikit lebih panjang yakni selama 7 (tujuh) bulan. Dengan melihat beban kerja penyelenggara pemilu yang semakin berat, maka relevan untuk mempertimbangkan waktu pemilu yang paling efektif untuk memfasilitasi para kandidat untuk menyampaikan visi dan misinya, dan di saat yang sama membantu penyelenggara pemilu untuk bisa secara lebih leluasa memfasilitasi tahapan Kampanye Pemilu. Namun perlu dipahami bahwa penetapan durasi kampanye pemilu yang terlalu panjang dan tidak disusun secara padat akan berpotensi terjadinya polarisasi masyarakat akibat perbedaan pilihan politik.

5. Penegakan Hukum Pemilu

Regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu dan menjadi acuan bagi institusi politik untuk mempertegas arah subyek pengguna, sasaran, dan tujuan yang dimaksudkan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konteks pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilu, salah satu komponen paling vital dalam regulasi penyelenggaraan pemilu adalah mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang sederhana, efektif, dan memberikan keadilan yang substantif.

¹⁴⁵ Pasal 280 Ayat (1) huruf a-j UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Dalam desain penegakan hukum Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), setidaknya terdapat tiga jenis penegakkan hukum pemilu (*electoral law enforcement*), yaitu (1) pelanggaran pemilu, yang terdiri dari pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administratif pemilu, dan pelanggaran tindak pidana pemilu; (2) sengketa proses pemilu; dan (3) perselisihan hasil pemilu.

Terkait dengan regulasi penyelesaian sengketa antarpeserta Pemilu terdapat dalam Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan: “sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota” untuk itu dalam kebutuhannya dalam menghadapi tahapan proses Pemilu 2019 sangat diperlukan sebuah regulasi yang mengatur secara khusus penyelesaian sengketa antarpeserta Pemilu yang nantinya akan diselesaikan pada tingkat Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Terkait dengan pelanggaran pemilu, yang salah satunya ialah pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu (Pasal 456 UU Pemilu), yang penyelesaiannya dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) (Pasal 457 UU Pemilu).

Selanjutnya pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Kuasa penegakan hukum dalam pelanggaran administrasi pemilu dilaksanakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota yang produk akhirnya adalah dengan melalui penerbitan putusan penyelesaian pelanggaran Administratif.

Pelanggaran Pidana atau tindak pidana pemilu merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Jika kita melakukan pembacaan secara mendalam terhadap

konstruksi UU Pemilu, maka setidaknya terdapat 12 jenis tindak pidana pemilu antara lain:

- a. Larangan memberikan keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih.
- b. Larangan kepala desa untuk melakukan tindakan yang menguntungkan ataupun merugikan peserta pemilu.
- c. Larangan setiap orang mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye pemilu
- d. Setiap orang dilarang melakukan kampanye pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan KPU;
- e. Pelaksana kampanye pemilu dilarang melakukan pelanggaran larangan kampanye;
- f. Dilarang memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu;
- g. Majikan yang tidak membolehkan pekerjanya untuk memilih;
- h. Dilarang menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya;
- i. Orang yang baik ancaman, baik kekerasan atau kekuasaan yang ada padanya menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai Pemilih dalam Pemilu;
- j. Dilarang menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan;
- k. Dilarang menjanjikan atau memberikan uang kepada Pemilih;
- l. Dilarang memberikan suaranya lebih dari satu kali.

Penanganan terhadap tindak pidana pemilu dilakukan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) Pidana Pemilu yang terdiri atas Bawaslu, kepolisian dan kejaksaan sebagai pintu awal untuk menentukan apakah sebuah peristiwa hukum masuk dalam kategori pidana pemilu atau tidak.¹⁴⁶ Proses pro justitia yang dilakukan dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu mengacu pada hukum acara yang ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).¹⁴⁷

Selanjutnya dalam hal sengketa proses pemilu, Pasal 466 Undang- Undang Pemilu menyatakan: "*sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar- Peserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai*

¹⁴⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 476

¹⁴⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal Pasal 477

akibat dikeluarkannya keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, Keputusan KPU Kabupaten/Kota". Kemudian dinyatakan dalam Pasal 467 ayat (1) UU Pemilu: "*Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/Kota*". Berangkat dari pengaturan tersebut dapat diklasifikasikan sengketa proses terdiri atas dua model yakni sengketa antara sengketa antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu.

Namun, sengketa proses pemilu tidak hanya menjadi domain dari Bawaslu saja. Mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu setidaknya dapat dibedakan menjadi dua mekanisme, yaitu : pertama, mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu di Bawaslu yang diatur dalam Pasal 468 dan Pasal 469 UU Pemilu; dan kedua, mekanisme penyelesaian sengketa proses pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 470 sampai dengan Pasal 472 UU Pemilu.¹⁴⁸ Lebih detail, UU Pemilu menggambarkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengadila sengketa yang timbul antara¹⁴⁹ :

- a. KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173;
- b. KPU dan pasangan calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 235;
- c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupate/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266.

Berkaitan dengan sengketa proses pemilu, pada Pemilu 2019 terdapat 16 putusan bawaslu yang diajukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁵⁰ Secara normatif memang UU Pemilu sudah memlimitasi kewenangan

¹⁴⁸ Agus Riwanto, dkk. (2019). *Seri Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 : Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta : Bawaslu, hlm. 346.

¹⁴⁹ Lihat dalam Pasal 470 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁵⁰ Lihat

https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/FIX%20LAPORAN%20AKHIR%20SENGKETA%202019.pdf diakses pada 18 November 2021.

PTUN dalam sengketa proses pemilu. Persoalannya yang terjadi bukanlah dalam hal kewenangan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa proses pemilu. Namun, titik singgung persoalannya adalah pada antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Sebagaimana diatur dalam UU Pemilu, DKPP adalah lembaga yang berwenang untuk mengadili¹⁵¹ :

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;
- b. Pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN

Jika membaca ketentuan 457 ayat (13) UU Pemilu menyatakan putusan DKPP terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu bersifat final dan mengikat. Namun, terdapat titik singgung antara Putusan DKPP dengan kewenangan PTUN yang tercermin ketika PTUN menguji keputusan tata usaha negara yang lahir dari putusan DKPP. Hal ini terjadi pada tahun 2020, dimana Putusan DKPP No. 317/2020 tentang Pemberhentian Tidak Hormat Evi Novida Ginting melahirkan Keputusan Presiden Nomor 34/P Tahun 2020 tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022.

Keputusan Presiden Nomor 34/2020 tersebut digugat di PTUN Jakarta dengan nomor registrasi 82/G/2020/PTUN-JKT. Gugatan tersebut diajukan oleh Evi Novida Ginting Manik yang merupakan anggota KPU yang diberhentikan dengan tidak hormat melalui Keputusan Presiden Nomor 34/2020. Pengadilan Tata Usaha Pemilu dalam putusannya memberikan pertimbangan sebagai berikut untuk menerima gugatan yang diajukan oleh pemohon, yaitu¹⁵² :

"....Kendali sengketa ini bukan termasuk sengketa proses pemilu di PTUN sebagaimana dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, namun sengketa ini secara tidak langsung (indirectly) bersinggungan dengan rezim hukum yang lebih umum yaitu hukum administrasi pemilu. Artinya, terlepas dari sengketa ini bukan merupakan suatu sengketa dalam kategori formal sengketa proses pemilu di PTUN, namun secara keseluruhan konstruksi sengketa ini haruslah dilihat dalam perspektif "hukum administrasi pemilu" (broad sense). Pengertian hukum administrasi pemilu ini dimaksudkan agar batasan formal sengketa administrasi dalam persepektif hukum administarsi umum (UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan) dan

¹⁵¹ Lihat Pasal 457 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁵² Putusan PTUN Jakarta No. 82/G/2020/PTUN-JKT, hlm. 244-245

hukum administrasi khusus (UU Pemilu dan peraturan lain yang terkait) dapat dipadupadankan secara sinergis, komprehensif, dan integral sehingga kedua rezim hukum tersebut dimaksud (umum dan khusus) mampu saling menunjang dalam suatu mixed law doctrine (gemengde rechtsleer). Dalam sudut pandang doctrinal, seperti yang dikemukakan oleh Milan Podhrazky, memang terdapat pandangan bahwa meskipun perkara pemilu bukan isu hukum administrasi khusus (karena tidak menguji kewenangan pejabat public administras-stricto sensu organ eksekutif murni), persoalan pemilu adalah senantiasa berada dalam ranah hukum public, sehingga peradilan administrasi memiliki kompetensi dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilu; Pengadilan berpendapat lebih mendasar lagi bahwa sesungguhnya spectrum permasalahan dalam sengketa ini bukanlah sekedar peberhentian jabatan an sich nmaun lebih problematis lagi adalah sebagian isunya menyangkut relasi antar wewenang para penyelenggara pemilu dan otoritas public lain yang terkat sehingga dapat dikelompokkan ke dalam rezim "hukum administrasi pemilu", di luar ruang lingkup "sengketa proses pemilu di Pengadilan TUN" sebagaimana dimaksud dalam UU Pemilu..."

Dalam putusan PTUN tersebut dapat dibaca bahwa pengadilan memperluas kompetensi dalam mengadili perkara yang berkaitan dengan pemilu. Kompetensi PTUN tidak lagi sebatas yang dimaksud "sengketa proses pemilu" dalam UU Pemilu, namun lebih jauh lagi juga menyangkut hukum administrasi pemilu. Lebih lanjut, Putusan PTUN ini meskipun objek gugatannya adalah keputusan presiden, namun secara substansial juga menguji putusan DKPP. Dengan demikian, putusan DKPP tidak lagi bersifat final dan mengikat sebagaimana diatur dalam UU Pemilu. Pengujian yang dilakukan oleh PTUN Jakarta terhadap keputusan DKPP dapat dibaca pada pertimbangan hukum hakim yang menyatakan sebagai berikut¹⁵³ :

"...Menimbang, bahwa berdasarkan uraian pertimbangan-pertimbangan di atas, pengadilan berpendapat bahwa putusan DKPP No. 317/2019 bertentangan dengan Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 458 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (8) UU No. 7 Tahun 2-17 tentang Pemilu maupun dengan Pasal 36 Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2019, terlebih lagi dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan asas pelayanan yang baik; Menimbang, bahwa oleh karena putusan DKPP No. 317/2019 yang menjadi dasar penerbitan keputusan objek sengketa mengandung cacat yuridis karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun dengan asas-asas pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud di atas, maka secara ipso facto (by fact itself) dengan sendirinya keabsahan keputusan tergugat menjadi tidak terpenuhi secara yuridis, sehingga apakah

¹⁵³ *Ibid*, hlm. 257-258.

prosedur penerbitan keputusan objek sengketa oleh tergugat sesudah usulan pemberhentian disampaikan oleh DKPP kepadanya untuk alasan praktis tidak dipertimbangkan lebih lanjut...”

Berdasarkan pertimbangan hukum diatas, maka putusan DKPP perihal pelanggaran kode etik dapat dilakukan upaya hukum sepanjang yang menjadi objek gugatannya adalah keputusan tata usaha negara yang lahir akibat putusan DKPP tersebut. Kewenangan PTUN dalam melakukan pengujian terhadap KTUN dan Putusan DKPP merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Artinya Putusan DKPP dapat dikoreksi tidak mencerminkan keadilan pemilu.

Adapun penegakan hukum pemilu yang terakhir ialah sengketa hasil pemilu yang kewenangannya saat ini berada di Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan salah satu *post-electoral period*. Namun, terdapat perluasan makna dari perselisihan hasil pemilu yang menjadi domain MK. Perselisihan yang dimaksud tidak lagi sebatas pada perselisihan perolehan suara semata. Namun, berdasarkan tafsiran MK dalam Putusan nomor 41/PHPU.D-VI/2008 apabila terdapat pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) yang secara signifikan mempengaruhi hasil pemilu, maka pelanggaran tersebut dapat diproses oleh MK.

B. Peraturan Perundang-Undangan Penyelenggara Pemilihan Umum

1. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2020, yang diubah dengan PKPU Nomor 10 Tahun 2020 dan PKPU Nomor 13 Tahun 2020 mengatur 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). Dalam peraturan ini dikenal adanya Media Dalam Jaringan (Media Daring) sebagai bentuk platform media dalam jaringan internet atau online yang memiliki tautan, konten aktual secara multimedia, atau fasilitasi pertemuan virtual dengan menggunakan teknologi informasi. Selanjutnya juga dikenal adanya media sosial sebagai platform berbasis internet. Media ini bersifat dua arah yang terbuka bagi siapa saja, yang memungkinkan para penggunanya berinteraksi, berpartisipasi, berdiskusi, berkolaborasi, berbagi,

serta menciptakan konten berbasis komunitas. Dengan diaturnya penggunaan dan pengoperasian media dalam jaringan (media daring) ini, maka tentu kiranya akan berdampak pada proses kampanye.

a. Proses Kampanye

Sebagai imbas dari terbitnya Peraturan KPU RI Nomor 6 Tahun 2020, yang diubah dengan PKPU Nomor 10 Tahun 2020 dan PKPU Nomor 13 Tahun 2020, dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melaksanakan rapat pleno terbuka untuk pengundian nomor urut Pasangan Calon dalam Pemilihan Serentak Lanjutan dengan adanya pembatasan yang mengacu pada protokol Kesehatan, dengan kehadiran yang berkepentingan. Pihak yang diperkenankan hadir adalah pasangan calon, perwakilan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya; Penghubung Pasangan Calon; dan anggota KPU Provinsi, atau anggota KPU Kabupaten/Kota.

Adapun berkaitan dengan Kampanye Pemilihan Serentak Lanjutan dapat dilaksanakan dengan berbagai metode, yaitu:

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka dan dialog;
- c. debat publik atau debat terbuka antar-Pasangan Calon;
- d. penyebaran bahan Kampanye kepada umum;
- e. pemasangan Alat Peraga Kampanye;
- f. penayangan Iklan Kampanye di media massa cetak, media massa elektronik, Media Sosial, Media Daring;
- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara garis besar, materi yang terdapat dalam visi dan misi Pasangan Calon, berkaitan dengan:

1. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
2. memajukan daerah;
3. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
4. menyelesaikan persoalan daerah;
5. menyeraskan pelaksanaan pembangunan daerah kabupaten/kota dan provinsi dengan nasional;
6. memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kebangsaan.

Hal menarik dalam pengaturan penyelenggaraan pemilu pada masa covid-19 adalah selain materi kampanye yang telah ditentukan sebagaimana adanya ketentuan dalam materi debat publik atau debat terbuka Pemilihan Serentak

Lanjutan dalam kondisi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), adalah adanya materi kebijakan dan strategi penanganan, pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

b. Sanksi Administratif

PKPU Nomor 13 Tahun 2020 memuat larangan yang dapat dikenakan sanksi administratif. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Pasangan Calon, Tim Kampanye, dan/atau pihak lain yang melanggar larangan dalam peraturan, dikenakan sanksi berupa:

- a. peringatan tertulis oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota pada saat terjadinya pelanggaran;
- b. penghentian dan pembubaran kegiatan Kampanye di tempat terjadinya pelanggaran oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota apabila tidak melaksanakan peringatan tertulis dalam waktu 1 jam sejak diterbitkan peringatan tertulis.

Meskipun sanksi administratif ini telah dinormakan secara *expressive verbis* dalam PKPU Nomor 13 Tahun 2020, namun masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang terjadi utamanya saat proses kampanye berlangsung. Seperti jumlah orang saat kampanye yang melebihi batas maksimum (melebihi 50 orang), tidak memberlakukan jarak aman, abai dalam hal penggunaan masker, atau mengizinkan kelompok masyarakat yang rentan tertular COVID-19 untuk hadir, seperti lansia dan anak-anak.

Namun kadangkala sanksi administratif yang dilayangkan hanya dijadikan sebuah formalitas belaka. Seharusnya, ada sanksi yang sifatnya lebih serius dibandingkan apa yang telah tercermin dalam PKPU Nomor 13 Tahun 2020, seperti dilaporkan kepada pihak kepolisian untuk ditindak lebih lanjut atau pertimbangan untuk didiskualifikasi jika terbukti melakukan pelanggaran protokol kesehatan. Hal ini dilandaskan pada keadaan penyebaran virus COVID-19 yang kala itu sedang sangat parah. Kenaikan virus ini pun tidak mampu diprediksi karena virus ini akan tetap hidup berdampingan dengan manusia. Oleh karenanya, perlu kajian yang lebih mendalam terkait penentuan sanksi bagi calon kepala daerah yang melakukan kampanye dengan melanggar protokol kesehatan dalam PKPU Nomor 13 Tahun 2020.

2. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

a. Rencana Strategis Bawaslu

Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2020 memuat Renstra Bawaslu Tahun 2020-2024. Ketentuan ini mencabut PerBawaslu Nomor 15 Tahun 2015. Peraturan ini sesuai dengan semangat Bawaslu dalam Proses penyelenggaraan Pemilu khususnya pencegahan dan pengawasan harus melibatkan seluruh elemen bangsa, baik dari unsur masyarakat maupun pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemilu harus dilaksanakan secara transparan, akuntabel, kredibel, dan partisipatif, serta diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan Pemilu di semua tahapan Pemilu. Pada prinsipnya, Bawaslu memiliki tugas pengawasan sebagai lembaga yang paling dipercaya dan diandalkan oleh rakyat Indonesia dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu.

Sejalan dengan visi dan misi Bawaslu, bertujuan untuk beberapa hal, yakni:¹⁵⁴

1. Meningkatkan kualitas pencegahan dan pengawasan pemilu yang inovatif serta kepeloporan masyarakat dalam pengawasan partisipatif;
2. Meningkatkan kualitas penindakan pelanggaran dan penyelesaian sengketa proses pemilu yang progresif, cepat dan sederhana;
3. Meningkatkan kualitas produk hukum yang harmonis dan terintegrasi;
4. Memperkuat sistem teknologi informasi untuk mendukung kinerja pengawasan, penindakan serta penyelesaian sengketa pemilu terintegrasi, efektif, transparan dan aksesibel;
5. Mempercepat penguatan kelembagaan, dan SDM pengawas serta aparatur Sekretariat di seluruh jenjang kelembagaan pengawas pemilu, melalui penerapan tata kelola organisasi yang profesional dan berbasis teknologi informasi sesuai dengan prinsip tata-pemerintahan yang baik dan bersih.

Berdasarkan 5 (lima) misi Bawaslu di atas, menegaskan bahwa Bawaslu bertanggung jawab menghasilkan Pemilu Presiden-Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilihan kepala daerah: Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati

¹⁵⁴ Lebih Lanjut Lihat Lampiran Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2020-2024.

Wakil Bupati, dan Wali Kota-Wakil Wali Kota, yang demokratis, berintegritas, dan berkualitas. Ini agar sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagai pemilu yang transparan, akuntabel, kredibel, dan partisipatif. Perlu adanya peningkatan kualitas pencegahan dan pengawasan pemilu serta kepeloporan masyarakat dalam pengawasan partisipatif.

b. Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif

Peraturan Bawaslu lebih lanjutnya adalah tentang penanganan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Nomor 8 Tahun 2020 dan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang penanganan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif. Pelanggaran Administrasi Pemilihan Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) adalah pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang dilakukan oleh calon dalam Pemilihan. Tata cara dalam penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM dilakukan dengan menerapkan prinsip cepat, sederhana, dan tidak memihak. Adapun yang termasuk dalam Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, yakni:¹⁵⁵

- a. Kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama;
- b. Pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi;
- c. Dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian.

¹⁵⁵ Lebih lanjut lihat Pasal 4 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang penanganan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif.

Tidak hanya Peraturan KPU, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengakomodir mengenai pengujian Peraturan Bawaslu, yang terdapat dalam Pasal 146:¹⁵⁶

- (1) Dalam hal Peraturan Bawaslu diduga bertentangan dengan Undang-Undang ini, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- (2) Pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan Bawaslu berhak menjadi pemohon yang mengajukan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Mahkamah Agung
- (3) Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Peraturan Bawaslu diundangkan.
- (4) Mahkamah Agung memutuskan penyelesaian pengujian Peraturan Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (g) paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan diterima oleh Mahkamah Agung.

Dengan adanya peraturan tersebut, bagi setiap pihak yang merasa dirugikan kepentingannya atas berlakunya Peraturan KPU maupun Peraturan Bawaslu tersebut dapat menjadi pemohon untuk kemudian menguji Peraturan KPU tersebut.

¹⁵⁶ Lihat dalam Pasal 146 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

BAB IV

REKOMENDASI KERANGKA HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU DAN PEMILIHAN SERENTAK TAHUN 2024

Quo vadis pengaturan kerangka hukum Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024 selayaknya mengacu kepada kehendak para perumus perubahan UUD 1945 yang memuat keinginan untuk mendorong sistem presidensial yang lebih efektif, menghadirkan ruang partisipasi publik yang lebih luas, dan efisien dalam anggaran. Hanya saja apabila berkaca dari penyelenggaraan Pemilu serentak sebelumnya baik segi proses dan hasil, keinginan tersebut belum dapat terwujud sesuai dengan cita-cita dan tujuan pelaksanaan Pemilu serentak. Sejumlah kompleksitas persoalan mulai dari banyaknya penyelenggara Pemilu yang meninggal akibat kelelahan dalam melaksanakan Pemilu 5 kotak, masih mahal biaya kampanye, hingga dengan masih tingginya suara tidak sah yang mencapai 17 juta suara menandakan perlunya pembenahan kerangka hukum Pemilu kedepan. Kebutuhan untuk perubahan tersebut turut diperkuat dari survey Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang menunjukkan 60% responden masyarakat menyatakan penyelenggaraan pemilu 2019 masih berjalan dengan rumit. Untuk itu beberapa perubahan kedepan yang dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Penghapusan Pemilu 5 Kotak : Pemilu Nasional dan Lokal Guna Memudahkan Pemilih Memahami Calon dan Isu yang diajukan Calon

Sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengilhami pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019. Adapun beberapa pertimbangan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu Serentak antara lain untuk mendorong efektivitas sistem presidensial, menghadirkan ruang yang lebih efektif dan efisien terutama dari segi anggaran serta merupakan kehendak para perumus perubahan UUD 1945. Namun, berdasarkan serangkaian catatan baik dari segi proses dan hasil Pemilu Serentak belum dapat terwujud sesuai dengan cita-cita dan tujuan pelaksanaannya. Sejumlah kompleksitas dan kerumitan yang dirasakan bukan hanya saja oleh penyelenggara namun juga oleh pemilih. Hal ini ditandai dengan sejumlah suara tidak sah. Ada 17 juta suara tidak sah artinya pemilih mengalami kerumitan. Survey LIPI juga menunjukkan 60%

responden masyarakat menyatakan kerumitan terhadap penyelenggaraan pemilu 2019.

Catatan ini menjadi salah satu dasar pertimbangan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pemilu serentak 2019 terutama dengan penggunaan 5 kotak suara. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU -XVII/2019 mahkamah dalam pertimbangan hukumnya memberikan fondasi dan batasan yang sangat kuat terhadap sistem penyelenggaraan pemilu serentak. Ada tiga hal yang dikonstruksikan mahkamah dalam pertimbangannya. Pertama, menegaskan maksud *original intent* pembuat UUD NRI 1945 pada saat amandemen UUD NRI 1945 tahun 1999-2002. Kedua, pendekatan penguatan sistem presidensial, di dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, dan ketiga, pendalaman terhadap pertimbangan hukum MK pada putusan tentang pemilu serentak sebelumnya, yakni Putusan No. 14/PUU-XI/2013. Salah satu yang sangat prinsipil dalam MK mekonstruksikan pertimbangan hukumnya dalam sistem penyelenggaraan pemilu serentak kedepan. Pertama bahwa lima kotak bukanlah satu-satunya gagasan yang berkembang ketika perubahan UUD 1945. Kedua, MK tidak lagi membedakan rezim pemilihan, utamanya adalah rezim Pemilu dan Pilkada. Ketiga, di dalam putusannya, MK memberikan 6 varian untuk desain penyelenggaraa pemilu serentak. Keempat, MK memberikan lima pertimbangan kepada pembentuk undang-undang, untuk memutuskan pilihan terhadap desain keserentakkan pemilu yang diputus oleh MK.

Berdasarkan 4 pertimbangan prinsipil diatas, poin ketiga menjadi penting yang mendasari bahwa lima kotak suara bukan menjadi satu-satunya desain penyelenggaraan pemilihan umum serentak. Dalam pertimbangannya MK menegaskan bahwa terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu;¹⁵⁷

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;

¹⁵⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU -XVII/2019, hlm. 323-324

2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;"

Berdasarkan 6 varian atau model pemilihan serentak artinya masih membuka ruang untuk mengaplikasikan salah satu model diatas namun dengan memperhatikan pertimbangan pertimbangan berdasarkan pada kondisi hukum baru yang ditimbulkan dari Putusan MK Nomor 55/PUU -XVII/2019:

1. Pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum.
2. Kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu

untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan

3. Pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar

4. Pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat

5. Tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum

2. Penyederhanaan tahapan Pemilu dan Pemanfaatan Teknologi

Pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada serentak pada tahun 2024 mendatang akan menjadi proses penyelenggaraan dengan tahapan begitu panjang. Pelaksanaan Pemilihan Umum serentak 2024 yang akan dijadwalkan pada bulan April dan disusul dengan dengan Pilkada serentak pada bulan november. Oleh karena itu perlu adanya gagasan melakukan penyederhanaan tahapan penyelenggaraan pemilu untuk mengurangi beban penyelenggaraan pemilu yang besar. Dalam upaya melakukan penyederhanaan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 pendekatan yang dilakukan.

Pertama, pemutakhiran data pemilih. KPU sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal melakukan Pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan hendaknya mampu memiliki semangat yang sama dengan lembaga terkait lainnya seperti Dukcapil sebagai badan yang memiliki sumber utama data kependudukan. Jika saja KPU dan Dukcapil secara berkala secara bersama-sama melakukan konsolidasi data penduduk, tentu pemutakhiran data pemilih akan lebih maksimal dilakukan oleh KPU karena pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan dari awal dan sudah dilakukan pemutakhiran data secara berkelanjutan terutama dalam konteks kesiapan pemilu serentak tahun 2024.

Kedua, penyederhanaan surat suara. Tujuan penyederhanaan surat suara ini tidak semata untuk meminimalisir surat suara tidak sah yang diakibatkan fokus perhatian pemilih hanya ke pilpres melainkan dapat menyederhanakan administrasi pemilu, utamanya meringankan beban kerja penyelenggara pemilu dalam melakukan proses penghitungan surat suara manual di TPS, dan efisiensi anggaran logistik. Disamping itu, penyederhanaan surat suara dapat pula membuka ruang hadirnya *coattail effect* dengan keselarasan antara pilihan pemilih di pemilu presiden dengan di pemilu legislatif yang memilih partai politik yang berasal dari pendukung presiden dimana apabila semula terdapat 5 surat suara yang kerap menimbulkan kesulitan pemilih dilapangan, maka dengan penyederhanaan melalui satu surat suara setidaknya dapat mempermudah pemilih untuk melakukan pemilihan secara cepat dan tepat.

Ketiga, Penggunaan Teknologi dan Informasi (TI) secara konsisten. Penggunaan teknologi informasi ini tidak secara tegas dan ekspilisit dinyatakan dan diatur dalam UU Pemilu. Hanya saja dalam aturan teknis seperti PKPU, pengaturan pemanfaatan TI ini telah dilakukan dalam upaya simplifikasi tahapan Pemilu. Upaya yang dihadirkan oleh KPU dengan berbagai sistem TI seperti sipol (sistem informasi partai politik), sidapil (sistem informasi daerah pemilihan), sidalih (sistem informasi daftar pemilih), silon (sistem informasi pencalonan), silogdis (sistem informasi logistik dan distribusi), dan situng (sistem informasi penghitungan suara) selayaknya perlu ditunjang dengan payung hukum yang lebih kuat khususnya ditataran UU. Beberapa catatan penting pengaturan hukum terkait pemanfaatan TI dalam pemilu adalah sistem yang dibangun memenuhi prinsip penyelenggaraan pemilihan umum, kesamaan pandangan antar lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga terkait tentang pentingnya pemanfaatan teknologi dalam tahapan rekapitulasi yang nantinya akan dituangkan dalam PKPU, tersedianya mekanisme audit, jaminan perlindungan data, keberadaan tim TI yang kompeten baik secara kualitas dan kuantitas, serta pelaksanaan pendidikan digitalisasi pemilu kepada pemilih.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Khoirunissa Agustyati, dalam Focus Group Discussion “Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Kesiapan Kerangka Hukum Pelaksanaan Pemilu 2024” diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Kamis, 4 November 2021.

3. Menghapus Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Kepala Daerah

Persyaratan ambang batas pencalonan/*presidential threshold* ini dipandang tidak lagi relevan serta bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang merupakan hak konstitusional partai politik peserta Pemilu untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Penggunaan hasil pemilu legislatif sebagai persyaratan awal bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusung kandidat yang akan mengisi posisi eksekutif tertinggi justru berbanding terbalik dengan logika sistem pemerintahan presidensial. Adapun terdapat ambang batas pencalonan yang juga berlaku bagi partai politik untuk mengajukan calon anggota legislatif (DPR dan DPD) yang jamak dipahami sebagai *parliamentary threshold*. UU pemilu, ambang batas yang lebih tinggi ini disatu sisi dapat berfungsi untuk mewujudkan sistem multi-partai sederhana melalui pengurangan partai politik yang lolos verifikasi. Namun, disisi lain *parliamentary threshold* yang kian tinggi juga berpotensi memangkas suara pemilih yang partainya tidak lulus verifikasi. Oleh karena itu, perlu dihapus ambang batas pencalonan presiden dan Kepala daerah.¹⁵⁹

4. Pembatasan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Dapil menjadi hal yang cukup krusial dalam pengaturan UU Pemilu. Jamak dipahami daerah pemilihan (dapil) merupakan salah satu elemen krusial dalam penyelenggaraan pemilu legislatif sebab konfigurasi dapil sangat berkaitan erat dengan peta politik dari peserta pemilu. Oleh karenanya, pengaturan dapil haruslah disusun secara independen dan proporsional. Disisi lain dalam UU Pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) ditegaskan bahwa dapil untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi telah ditetapkan melalui Lampiran III yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari UU tersebut. Ketentuan ini berpotensi untuk membuka ruang terjadinya praktek rekayasa sistemik variabel pemilu berupa pembatasan daerah pemilihan secara tidak proporsional, atau lebih umum dikenal dengan *gerrymandering*. Oleh karena

¹⁵⁹ Beni Kurnia Illahi, dalam Focus Group Discussion “Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Kesiapan Kerangka Hukum Pelaksanaan Pemilu 2024” diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Kamis, 4 November 2021.

itu, perlu kiranya memperkecil alokasi kursi per dapil dari 3-10 menjadi 3-8/3-6. sehingga dapat memudahkan pemilih untuk mengenali caleg sekaligus melakukan penyederhanaan terhadap parpol secara ilmiah. Disamping itu juga diperlukan pembagian dapil sebaiknya dilakukan secara konsisten pada semua tingkatan (DPR dan DPRD) oleh lembaga penyelenggara pemilu.

5. Penguatan Afirmasi Perempuan dalam Pemilu

Upaya penguatan afirmasi perempuan dalam Pemilu perlu dilakukan dengan lebih konsisten. Patut diakui bahwa UU Pemilu sebenarnya telah berupaya mengakomodir keterwakilan perempuan misalnya UU Nomor 2 Tahun 2008 dan UU Nomor 10 Tahun 2008 yang mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian dan kepemimpinan partai ditingkat pusat dan daerah. Pada UU yang sama, juga dimuat aturan *zipper system* dimana satu perempuan harus ada diantara tiga bakal calon yang ada dalam daftar calon. Meskipun demikian, aturan-aturan tersebut juga masih belum cukup kuat memperjuangkan perempuan dalam Pemilu mengingat masih parsialnya aturan-aturan yang ada. Sebagai contoh, jaminan keterwakilan perempuan dalam Pemilu yang dimuat dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 dan UU Nomor 10 Tahun 2008 selayaknya juga diimbangi dengan keberadaan UU MD3 yang juga memberikan jaminan keterwakilan 30% perempuan untuk duduk di MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Disamping itu, persoalan lain lemahnya politik afirmasi perempuan dikarenakan penggunaan kata “memperhatikan” yang ada di dalam undang-undang dan juga regulasi turunan berkonsekunesi pada lemahnya gaya dorong untuk menegakkan aturan afirmasi.¹⁶⁰ Oleh karena itu diperlukan adanya harmonisasi regulasi dalam rangka penguatan politik afirmasi perempuan dalam Pemilu baik dalam mekanisme kandidasi hingga dalam penempatan di MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁰ Hurriyah, dalam Focus Group Discussion “Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Kesiapan Kerangka Hukum Pelaksanaan Pemilu 2024” diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Kamis, 4 November 2021.

6. Perlindungan Data Pribadi

Perlunya perlindungan data pribadi terkhususnya pada data pribadi pemilih menjadi penting untuk didorong melalui PKPU sebagai bentuk tata kelola teknologi atau manajemen pengembangan teknologi. Adanya urgensi dari perlindungan data pribadi berangkat dari prinsip bahwa perlindungan data pribadi merupakan hak yang melekat pada diri pribadi.

Setidaknya publik pernah diresahkan dengan kabar bahwa dua juta data pemilih yang bersumber dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) diduga dijualbelikan di situs forum peretas. Bahwa memang berdasarkan pengaturan soal publikasi atau distribusi Formulir Model A.3-KPU ini, KPU menyatakan bahwa Daftar Pemilih Tetap bersifat terbuka dan dipublikasikan berdasarkan ketentuan dalam rangka memenuhi kebutuhan publik. Meskipun pada Pemilu 2019 dan Pilkada 2020 KPU mencoba memperbaiki pengaturan publikasi DPT yang dituangkan dalam Formulir Model A.3-KPU yaitu salinan DPT yang diberikan tidak lagi menampilkan informasi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Nomor Kartu Keluarga (NKK) pemilih secara utuh. Namun demikian upaya menghadirkan Pemilu yang berintegritas, transparan, akuntabel, dan inklusif perlu dibarengi dengan kesadaran akan perlindungan data pribadi pemilih. Hal ini menjadi catatan perbaikan atas lemahnya atas kesadaran melindungi data pribadi.

Oleh karena itu, KPU perlu untuk mendorong pengaturan dan perbaikan terhadap perlindungan data pribadi dengan mengindahkan prinsip-prinsip yang disitir dari *European Union General Data Protection Regulation* pada tahun 2016 seperti *lawfulness, fairness and transparency, purpose limitation, data minimization, accuracy, storage limitation, integrity and confidentiality*, dan *accountability*. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka menumbuhkan kepercayaan kepada publik terkait langkah KPU untuk mendorong keberlanjutan sistem TI seperti sipol (sistem informasi partai politik), sidapil (sistem informasi daerah pemilihan), sidalih (sistem informasi daftar pemilih), silon (sistem informasi pencalonan), silogdis (sistem informasi logistik dan distribusi), dan situng (sistem informasi penghitungan suara). Disisi lain, langkah memaksimalkan penggunaan

TI tadi tetap perlu diimbangi dengan langkah politik di DPR dengan mempersempit pengesahan RUU data pribadi.

7. Keberlanjutan Penyelenggaraan di Tingkat Bawah

Sebagai bagian dari penyelenggara pemilu tingkat ranting PPK,PPS, dan KPPS memiliki peran penting dalam menjamin penyelenggaraan Pemilu di berbagai daerah agar berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pembentukan PPK, PPS dan KPPS paling lambat enam bulan sebelum penyelenggaraan pemilu dan dibubarkan paling lama dua bulan setelah pemungutan.¹⁶¹ Hal ini belum cukup efektif untuk melakukan simplifikasi tahapan penyelenggaraan pemilu dan upaya penghematan anggaran. Mengingat Pemilu lima kotak suara berpotensi mengalami modifikasi bentuk pelaksanaannya pada Pemilu 2024 sebagaimana beberapa variasi desain penyelenggara pemilu serentak dalam Putusan Mahkamah Nomor 55/PUU -XVII/2019 serta dalam tahun yang sama juga dilaksanakan Pilkada Serentak di tahun 2024 mendatang.¹⁶²

Salah satunya bila pelaksanaan Pemilu serentak di tahun 2024 menghilangkan model keserentakan dengan 5 kotak suara, melainkan dengan waktu pelaksanaan pemungutan suara pemilihan presiden dan legislatif dipisahkan dalam waktu bulan yang berbeda Pembentukan PPK,PPS, dan KPPS harus dilakukan setiap kali selesainya dilakukan pemungutan suara akan menghambat serta menambah beban penyelenggara pemilu. Kendati demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XIX/2021 juga ditegaskan beberapa poin utama putusan. Mahkamah memerintahkan pemebntuk undang-undang untuk segera menindaklanjuti Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor. 55/PUU-XVII/2019, dengan memperbaiki kerangka hukum pemilu serta Mahkamah juga menyampaikan untuk mengurangi beban penyelenggara, salah satu jalannya adalah dengan memberi jeda waktu antara Pemilu DPRD dengan Pemilu Presiden, DPRD dan DPD. Disamping itu Putusan Mahkamah Nomor

¹⁶¹ Pasal 6 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2018 tentang PPK,PPS, dan KPPS dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

¹⁶² Fritz Edwarad Siregar, dalam *Expert Meeting s* “Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan dalam Kerangka Regulasi Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Sabtu , 20 November 2021.

48/PUU-XVII/2019 juga memberikan dasar untuk menyamakan nomenklatur pengawas pada UU Pemilu dan Pilkada dalam penyelenggaraan Pilkada. Oleh karena itu sebagai upaya mengurangi beban penyelenggara, menyederhanakan tahapan dan mengurangi pengeluaran keberlanjutan terhadap tugas dari penyelenggara tingkat ranting perlu diakomodir melalui Peraturan KPU.

8. Jaminan Hak Pilih Masyarakat/Kelompok Marjinal

Jaminan hak pilih dan dipilih merupakan bagian daripada hak konstitusional warga negara yang diakui sebaga bagian dari hak atas persamaan kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Tolak ukur tidak atau dilaksanakannya kedaulatan rakyat, dalam hakikat Pemilu adalah pengakuan atas keberadaan hak memilih dan hak untuk dipilih setiap warga negara. Setiap warga neagara memiliki kesempatan yang sama dalam Pemilu maupun Pilkada. Jaminan terhadap kemudahan akses memilih dan dipilih yang mudah dan bebas juga merupakan bagain terpenting untuk melindungi hak konstitusional seluruh warga negara.

Beberapa kasus dalam pemungutan suara di daerah terisolir menunjukkan adanya persoalan dalam memberikan hak suara. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkrit untuk memberikan jaminan setiap warga dapat memberikan hak suara. Pada praktik atau model pemungutan suara dengan metode Kotak Suara Keliling (KSK) dan *Post Vote* yang telah digunakan untuk metode pemilu luar negri dapat diterapkan untuk menjamin hak pilih warga negara khususnya daerah-daerah terisolir. Meskipun secara formil metode KSK telah diakomodir dalam Peraturan KPU Nomor 18 tahun 2020 namun model KSK ini hanya ditujukan dan memfasilitasi penggunaan hak pilih bagi yang menjalani rawat inap saja. Oleh karena itu penting untuk mendorong metode KSK dan *Post Vote* sebagai upaya menjamin hak pilih setiap warga dalam Pemilu terutama masyarakat yang tinggal didaerah terisolir.

9. Pengaturan Kampanye Digital

Digitalisasi dalam tahapan kampanye Pemilu merupakan bagian dari pada pemanfaatan sistem informasi dalam tahapan pemilihan umum. Meski KPU telah

menyiapkan Master Plan TI tahun 2021-2025 dan pada 2023 memproyeksikan pembangunan dan pengembangan Sistem Informasi Dana Kampanye (Sidakam). Pengembangan Sistem ini diharapkan juga mampu menyasar dan menjadi saluran kanal kampanye bagi publik secara transparan. Pengaturan kampanye ruang digital juga perlu menyasar dan mendukung salah satunya dengan iklan politik baik melalui kanal Penyelenggara seperti di Jepang melalui saluran TV penyelenggaranya secara langsung maupun dalam satu website yang terintegrasikan dan melalui *platform social media mainstream* yang terpola sesuai dengan demografi, lokasi geografis, usia, dan isu yang menjadi perhatian pemilih.

10. Regulasi yang tepat di Masa Pandemi

Refleksi Penyelenggaraan dan penundaan Pilkada pada tahun 2020 ditengah pandemi *Covid-19* merupakan bahan evaluasi dalam mempersiapkan kerangka hukum darurat pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak tahun 2024. Beberapa polemik dari lahirnya pelaksanaan Pemilihan Umum ditengah kondisi darurat yang bersinggungan langsung dengan HAM adalah adanya pembatasan hak-hak dasar dan inkonsisten dengan pemilu yang bebas dan adil, negara juga melakukan pencabutan atau penangguhan hak selama kampanye, selain itu juga akan lahir dilema dilema tentang pelaksanaan pemilu di masa darurat dengan keadaan ekonomi maupun dilema antara kesehatan masyarakat, keseharan ekonomi dengan kesehatan demokrasi.¹⁶³

Oleh karena itu, penyelenggara perlu mempertimbangkan dan menyusun manajemen risiko sebagai upaya pencegag. Dalam konteks pelaksanaannya ditengah pandemi mengutip IDEA Internasional dalam buku “Manajemen Risiko dalam Pemilu” setidaknya ada beberapa masukan sebagai standarisasi manajemen resiko yang direkomendasikan oleh IDEA Internasional antara lain. Adanya kepemimpinan lembaga yang mendukung penerapan manajemen risiko, Internasilsasi manajemen risiko di seluruh tahapan secara komprehensif, dan adanya proses dan struktur pelembagaan manajemen risiko yang berkelanjutan. Oleh karena itu menjadi penting menyusun kerangka manajemen

¹⁶³ Usman Hamid, dalam *Expert Meeting* “Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan dalam Kerangka Regulasi Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi. Sabtu, 20 November 2021.

risiko oleh penyelenggara pemilu sebagai upaya pengendalian, antisipasi dan penghindaran risiko dari akibat pandemi yang berkepanjangan.

11. Pengembalian Khittah Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Peradilan Pemilu

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengadilan yang mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) secara eksplisit disebutkan dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945, hal ini menunjukkan sebuah politik hukum konkret bahwa MK memiliki kompetensi absolut sebagai penegak sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*). Dalam perjalanannya, MK telah mencatatkan sejarah baik dengan menyelesaikan sengketa PHPU dengan menggali nilai-nilai demokrasi substansial dan hak politik rakyat dalam memberikan suara dalam penyelenggaraan pemilu.

Walaupun demikian, tidak dapat dipungkiri pula terdapat dinamika ketatanegaraan berupa tarik ulur pemberian kewenangan kepada MK untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (PHPKADA).¹⁶⁴ Salah satunya adalah amanat Pasal 157 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 (UU Pilkada). Pasal 157 UU Pilkada secara eksplisit membatasi kewenangan MK untuk mengadili sengketa PHPKADA hingga terbentuknya peradilan khusus pemilu yang wajib dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional yang dalam hal ini adalah pemilu tahun 2024.¹⁶⁵ Kehadiran pasal tersebut secara *mutatis mutandis* menghilangkan kewenangan MK untuk mengadili dan memutus sengketa PHPKADA pada tahun 2024 nanti.

¹⁶⁴ Ari Wirya Dinata, dalam *Focus Group Discussion* “Efektivitas Penyelesaian PHPU dalam Pemilu 2019 dan Pilkada 2020”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Selasa, 9 November 2021.

¹⁶⁵ Lihat Pasal 157 ayat 1-3 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.

Hilangnya kewenangan MK untuk mengadili dan memutus sengketa PHPKADA pada tahun 2024 berpotensi menyebabkan kaburnya kepastian hukum bagi peserta pemilu kepala daerah yang ingin mengajukan sengketa PHPKADA. Hal ini juga diperkuat dengan realitas politik hukum yang ada bahwa tidak adanya RUU Peradilan Pemilu di dalam daftar prolegnas prioritas tahun 2021.¹⁶⁶ Artinya belum terlihat keinginan yang kuat dari pembentuk undang-undang untuk menyusun dan membahas perihal pembentukan peradilan pemilu ini. Oleh karena itu, perlu dilakukan sebuah langkah konkrit dengan merevisi ketentuan Pasal 157 UU Pilkada dan mengembalikan kewenangan MK untuk mengadili dan memutus sengketa PHPKADA pada tahun 2024. Terlebih lagi, MK masih dirasa sangat mampu dan kompeten untuk tetap menjadi pengadilan pemilu yang memberikan keadilan substansial bagi pencari keadilan elektoral.

12. Reformasi Kelembagaan Penyelenggara Pemilu

Problematika pengawasan dan penegakan hukum pemilu telah menjadi perdebatan panjang dalam konstelasi penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Kehadiran Bawaslu dan Sentra Gakkumdu telah menghadirkan pro dan kontra terhadap desain lembaga pengawasan dan penegakan hukum pemilu di Indonesia. Saat ini, Bawaslu sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemilu diberikan kewenangan untuk menangani pelanggaran administratif pemilu, sengketa tahapan pilukada/proses pemilu, dan sengketa tata usaha negara. Lalu dalam hal pelanggaran pidana Bawaslu bekerja bersama Kepolisian dan Kejaksaan dalam sebuah badan kolektif bernama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu).

Dalam perjalanannya, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu kemudian digagas untuk menjadi badan peradilan khusus pemilu yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses, dan sengketa tata usaha negara pemilu.¹⁶⁷ Namun, secara konsep kelembagaan hal ini bukan merupakan pilihan yang tepat mengingat kinerja Bawaslu yang kadang kontra produktif. Misalnya pada pilukada tahun 2020,

¹⁶⁶ <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses pada Rabu, 17 November 2021.

¹⁶⁷ <https://nasional.tempo.co/read/1499064/kata-ketua-bawaslu-badan-peradilan-pemilu-jadi-pr-sebelum-2024>, diakses pada Rabu, 17 November 2021.

Bawaslu membatalkan keputusan KPU yang tidak meloloskan mantan terpidana korupsi yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah namun belum genap 5 tahun pasca menjalani hukuman pidananya.¹⁶⁸ Selain itu, dalam penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu Bawaslu dan Sentra Gakkumdu seringkali tidak melanjutkan laporan yang masuk dikarenakan waktu koordinasi dan tenggat waktu yang habis. Hal ini berimplikasi pada lemahnya penegakan hukum pemilu yang bermuara pada tidak terciptanya sistem keadilan pemilu yang baik.

Demi menciptakan sistem keadilan pemilu yang baik, perlu dilakukan reformasi kelembagaan pengawas dan penegakan hukum pemilu. Pertama, membatasi kewenangan Bawaslu hanya untuk menangani pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses, dan sengketa tata usaha negara pemilu agar Bawaslu dapat fokus mengawasi berjalannya pemilu dalam konteks administratif kepiluan dan sengketa tata usaha negara pemilu. Kedua, menghapuskan Sentra Gakkumdu dan memberikan kewenangan menangani pelanggaran pidana pemilu kepada Kepolisian dan Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum.

13. Penyempurnaan Hukum Acara PHPU

Hingga saat ini, pelaksanaan peradilan pemilu untuk mengadili sengketa PHPU dan PHPKADA masih didasarkan pada ketentuan yang ada di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentu saja membawa permasalahan tersendiri terutama terkait dengan kepastian hukum acara PHPU di MK. Berdasarkan data penelitian, inkonsistensi hukum acara PHPUKADA terjadi dari tahun ke tahun penyelenggaraan pemilu kada di Indonesia.¹⁶⁹ Belum lagi jika dilihat dari sifat peradilan cepat (*speedy trial*) dari sengketa PHPU/PHPKADA yang mengharuskan MK memutus dengan cepat seluruh sengketa PHPU/PHPKADA yang diterimanya.

¹⁶⁸ <https://www.republika.co.id/berita/qiclzu428/gugatan-dikabulkan-agusrin-jadi-peserta-pilgub-bengkulu>, diakses pada Rabu, 17 November 2021.

¹⁶⁹ Ihsan Maulana, dalam *Focus Group Discussion* "Efektivitas Penyelesaian PHPU dalam Pemilu 2019 dan Pilkada 2020", diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Selasa, 9 November 2021.

Sistem pemilu yang telah berubah tentu saja membawa implikasi langsung kepada MK untuk menyelesaikan sengketa PPHU/PHPKADA dengan tetap tepat waktu dengan sebanyak apapun permohonan yang diajukan dan diterima. Terlebih lagi pada penyelenggaraan Pemilu Serentak Nasional tahun 2024 yang tidak hanya menjadi kontestasi pemilu namun juga pemilukada. Oleh karena itu, diperlukan sebuah hukum acara PPHU/PHPKADA yang komprehensif dalam bentuk undang-undang untuk menjadi dasar bagi MK mengadili dan memutus sengketa PPHU/PHPKADA kedepannya. Bahkan, ini juga akan menjadi momentum untuk kemudian menyelaraskan pengaturan waktu antara PPHU dan PHPKADA yang kedepannya akan diselenggarakan secara berdekatan. Termasuk pemanfaatan teknologi informasi untuk memudahkan proses beracara dan meminimalisir biaya peradilan bagi para pencari keadilan substansial pemilu.

14. Penghapusan Dualisme Penanganan Sengketa

Kewenangan Bawaslu untuk menangani pelanggaran administratif dan sengketa tata usaha negara pemilu dalam perjalanannya telah menciptakan dualisme bagi Bawaslu sendiri. Misalnya pada beberapa kasus, Bawaslu yang menerima laporan pelanggaran administratif pasca KPU mengeluarkan hasil perhitungan suara nasional tetap menerima dan melanjutkan pada proses pemeriksaan bahkan mengeluarkan putusan. Padahal dalam kondisi yang demikian laporan pelanggaran administratif pemilu itu memiliki potensi untuk berpengaruh pada sengketa hasil pemilu yang notabenehnya penyelesaiannya berada di MK. Hal ini membawa pada potensi pertentangan antara putusan Bawaslu dan Putusan MK. Bahkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 pada poin ke 5 mahkamah secara tegas menyampaikan bahwa:¹⁷⁰

"Perihal putusan Bawaslu atau rekomendasi Bawaslu atau bentuk lain yang dilakukan oleh Bawaslu yang berimplikasi pada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional haruslah dikesampingkan karena segala sesuatu yang menyangkut atau berimplikasi kepada perolehan suara setelah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya. Artinya, setelah KPU melakukan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional tidak dimungkinkan

¹⁷⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019

lagi adanya putusan, rekomendasi, atau bentuk lain dari lembaga-lembaga lain yang dapat berimplikasi pada perubahan perolehan suara yang telah ditetapkan berdasarkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, kecuali berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi"

Hal yang demikian menunjukkan perlu ada perubahan di dalam UU Pemilu terutama terkait dengan ketentuan penanganan pelanggaran yang terjadi pasca penetapan perolehan suara nasional oleh KPU. Selain potensi pertentangan proses penanganan pelanggaran di Bawaslu dan MK, terdapat pula tindakan melampaui kewenangan yang dilakukan oleh Bawaslu dengan menjadi lembaga yang menguji dan menilai peraturan KPU.¹⁷¹ Hal ini terjadi pada kasus pelanggaran penggunaan SIPOL dalam pendaftaran parpol peserta Pemilu 2019 dan kasus penanganan pelanggaran administrasi pengelolaan SITUNG Pemilu 2019. Oleh karena itu, perlu diatur demarkasi yang jelas antara masing-masing penyelenggara pemilu dan harmonisasi seluruh unsur penyelenggaraan pemilu kedepannya.

¹⁷¹ Titi Anggraini, dalam *Focus Group Discussion "Efektivitas Penyelesaian PHPU dalam Pemilu 2019 dan Pilkada 2020"*, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Selasa, 9 November 2021.

BAB V

PENUTUP

Penataan sistem Pemilu di Indonesia adalah hal yang mutlak dilakukan. Inkonsistensi para pemangku kebijakan dalam berpikir dan bertindak ketika menerjemahkan sistem Pemilu ditataran praktis, justru semakin menjauhkan tercapainya esensi Pemilu sebagai wujud pemenuhan kedaulatan rakyat. Padahal sejatinya, semangat untuk menegakan kedaulatan rakyat telah diatur pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hal ini tertuang dari beberapa prinsip kedaulatan rakyat yang ada dalam UUD 1945 yaitu kebebasan, kesetaraan, mayoritarian, dan pertanggungjawaban. Keempat prinsip ini sepatutnya melekat pada setiap pelaksanaan Pemilu dalam rangka memastikan tegaknya kedaulatan rakyat.

Patut diakui, tidak mudah untuk bagi pemangku kebijakan konsisten untuk menegakan kedaulatan rakyat dalam Pemilu mengingat besarnya kepentingan politis yang ada. Disinilah kehadiran MK dibutuhkan untuk mengawal dan mengembalikan semangat kedaulatan rakyat dalam Pemilu. MK sebagai lembaga yang berwenang untuk menguji UU terhadap UUD 1945 sesungguhnya dapat berperan dengan memastikan dimuatnya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam setiap amar putusan MK terkait Pemilu. Dengan demikian, diharapkan putusan-putusan MK tersebut sejatinya dapat menjadi acuan para pemangku kebijakan untuk melaksanakan Pemilu yang lebih baik dan bermartabat bagi rakyat Indonesia. Evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019 hendaknya menjadi pelajaran berharga bagi pemerintah, penyelenggara pemilu serta stakeholders terkait dalam mempersiapkan penyelenggara pemilu serentak di 14 Februari 2024 mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y, 2000, *Mengawal Transisi, Refleksi atas Pemantauan Pemilu '99*, JAMPPPI-PB PMII dan UNDP, Jakarta.
- Abu Daud Busroh, 2010, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Achmad Edi Subiyanto, 2020, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, Juni.
- Agus Riwanto, dkk, 2019, *Seri Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 : Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Bawaslu, Jakarta.
- Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andreas Ufen, & Marcus Mietzner, 2015, *Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*. Critical Asian Studies
- Ardita Driza Maurer dan Jordi Barrar, 2015, *E-Voting Case Law*, Ashgate Publishing Limited, Burlington.
- Artani Hasbi, 2001, *Musyawah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Arthika Hendro Nazthalico Jacobus, 2013, "Fungsi DPR Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Bank Indonesia", *Lex Administratum*, Vol.1, No.1.
- Aziz Syamsuddi, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar ,1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Ke-2, Alumni, Bandung.
- Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, 2013, *“Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Hukum dan Peradilan”*, Volume 2, No. 1, Maret.
- Burhanuddin Muhtadi, 2020, *Kuasa Uang*, Gramedia, Jakarta.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung.
- Cholisin, dkk, 2007, *Pengantar Ilmu Politik (Introduction to Political Science)*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Curtis W. Copeland, 2013, *“Economic Analysis and Independent Regulatory Agencies”*, draft Report for the consideration of the administrative conference of United States, USA.
- Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta.
- Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), 2005 *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta.
- F.X, Soekarno, 2009, *Badan Legislasi DPR RI*, Jakarta.
- Fabrizio Gillardi, 2008, *Delegation in The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom.
- Fadli ramadhanil, dkk. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta.
- Fajlurrahman jurdi, 2018, *pengantar hukum pemilihan umum*, Kencana, Jakarta.
- Fijnaut, Cyrille and Leo Huberts (ed), 2002, *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, Kluwer Law International, The Hague.
- Giorgio C.S. Giraudi, 2002, *“Independent Regulatory Agencies in Italy and France, Building The Bridge between delegation and Europeanization”*, Swiss Political Science Review, Vol. 8.
- Girardeau A. Spann, 2020, *Gerrymandering Justiciability*, Georgetown Law Journal Volume 108 No. 981.
- Gunawan A. Tauda, 2011, *“Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Volume 6 Nomor 2 Juli, Pranata Hukum, Jakarta.

- H.A.S. Natabaya, 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, Jakarta.
- Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- IDEA, International, 2002, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International IDEA, Stockholm
- International IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Stockholm, Swedia.
- Iza Rumesten RS, 2015, *Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi*, Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 1, Maret 2015, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Jazim Hamid, 2012, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Universitas Brawijaya Press (UB Press) Cetakan Pertama, Malang.
- Jean Jacques Rousseau, 1986, *Kontrak Sosial*, Erlangga, Jakarta.
- Jenedri M Gaffar, 2013, *Hukum Pemilu dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshaddiqie, 2014, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali pers, Jakarta.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2006, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember.
- _____, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta.
- John Alder and Peter English, 1989, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, 1987, *kamus inggris-indonesia cet. XV*, PT Gramedi, Jakarta.

- Joko Widarto, 2020, *Diktat Ilmu Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta.
- Julista Mustamu, 2011, "*Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*", Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni.
- Kelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.
- Khairul Fahmi, 2011, *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2016, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 4, No. 2, Tahun 2016, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta.
- _____, dkk (editor), *Pemilihan Umum Serentak*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Khairul Fahmi, Feri Amsari, Busyra Azheri, *Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020, Jakarta.
- Kholid O. Santoso (Ed.), 2009, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung.
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Laporan Hasil Penelitian Bersama Pusat Studi Konstitusi dan Tahir Foundation hlm 2018.
- Luh Gede Mega Kharisma dan I Gede Putra Ariana, 2016, *Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Kertha Negara, Vol. 4, No. 5, Juli.
- M Lutfi Chakim, 2014, *Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai Peradilan Etik*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- M. Khozim, 2009, *Sitem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, Nusa Media, Bandung.
- Mada Sukmajati & Edward Aspinal, 2014, *Politik Uang di Indonesia*, Polgov UGM, Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Michael Lessnoff, 1986, *Social Contract*, Macmillan Education, London.
- Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.

- _____, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Muh Risnain, 2014, "Eksistensi Lembaga Quasi Judicial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawasan Persaingan Usaha", *Jurnal Hukum dan Peradilan* Volume. 3 Nomor 1.
- Muhammad Fauzan Azim, 2012, *Konstitusionalitas Sistem Noken dalam Pemilihan Umum bagi Masyarakat Kabupaten Yahukimo*, Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Muhammad Fauzan Azim, dkk, 2014, *Pemilihan Umum Serentak*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Neil Tabor, 1956. *The Gerrymandering of State and Federal Legislative District*, *Maryland Law Review* Colume XVI No. 4.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara BERdasarkan Atas Hukum cet ke-2*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem), 2019, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, Perludem, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta
- Rahman Yasin, 2014, *Telaah Putusan MK dalam Sengketa PPHU Pilpres 2004 (Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional)*, *Jurnal Konstitusi* Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Ramlan surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widya Sarana, Jakarta.
- _____, *Pemilu Berintegritas dan Adil*, *Harian Kompas* edisi 14 Februari 2014.
- Refly Harun, 2015, *Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 1, Maret 2015, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- _____, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Retno Mawarni Sukmariningsih, 2014, *Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Mimbar Hukum* Vol. 26 No.2.

- Rochmat Sumitro, 1978, *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, BPHN, Jakarta.
- Saldi Isra, 2014, *Sistem Rekrutmen dan Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi dalam Konsepsi Negara Hukum*, Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Jakarta.
- _____, Jimly Asshiddiqie dan Ramlan Surbakti dkk, 2013, *Pemilihan Umum Serentak*, Rajawali Press, Jakarta.
- SalmanLutha, 2000, *Dialektika Hukum dan Kekuasaan*, Jurnal Hukum No. 14 Vol.7, FH UII Yogyakarta.
- Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Gratifi, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing. Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1971, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan Manfaatnya Bagi Bangsa Indonesia*, Kilat Maju, Bandung.
- Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Triyono, 2014, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Paps Sinar Sinanti, Depok Timur, hlm 48.
- _____, 2017, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019" Jurnal Wacana Politik, Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017.
- Umbu Rauta, 2014, *Mengagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Wojowasito, 1985, *kamus umum belanda-indonesia*, PT Ichtiar Baruwan Hoeve, Jakarta.
- www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf
- Yudi Latif, 2001, *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

B. Undang-Undang dan Putusan

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 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2020-2024.

Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang penanganan pelanggaran pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU -XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

Putusan PTUN Jakarta No. 82/G/2020/PTUN-JKT

C. Internet

[http://perludem.org/wp-](http://perludem.org/wp-content/plugins/downloadattachments/includes/download.php?id=793)

[content/plugins/downloadattachments/includes/download.php?id=793](http://perludem.org/wp-content/plugins/downloadattachments/includes/download.php?id=793)

(diakses pada 16 September 2021).

[https://m.jpnn.com/news/ini-alasan-anggaran-pilkada-terus-membengkak.](https://m.jpnn.com/news/ini-alasan-anggaran-pilkada-terus-membengkak)

[https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/369277/pelanggaran-politik-uang-paling-masif-pada-pilkada-2020 .](https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/369277/pelanggaran-politik-uang-paling-masif-pada-pilkada-2020)

<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>

<https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>

[https://nasional.tempo.co/read/1499064/kata-ketua-bawaslu-badan-peradilan-pemilu-jadi-pr-sebelum-2024.](https://nasional.tempo.co/read/1499064/kata-ketua-bawaslu-badan-peradilan-pemilu-jadi-pr-sebelum-2024)

https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/FIX%20LAPORAN%20AKHIR%20SENGKETA%202019.pdf

<https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1869-e-voting-demokrasi-di-ujung0jari-i>

[https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200922173407-532-549549/anggaran-pilkada-2020-naik-rp523-t-buat-protokol-cegah-covid.](https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200922173407-532-549549/anggaran-pilkada-2020-naik-rp523-t-buat-protokol-cegah-covid)

[https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190528205850-32-399276/bawaslu-terima-15052-laporan-pelanggaran-pemilu-2019.](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190528205850-32-399276/bawaslu-terima-15052-laporan-pelanggaran-pemilu-2019)

[https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas.](https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas)

[https://www.law.cornell.edu/uscode/text/44/3502.](https://www.law.cornell.edu/uscode/text/44/3502)

[https://www.republika.co.id/berita/qiclzu428/gugatan-dikabulkan-agusrin-jadi-peserta-pilgub-bengkulu.](https://www.republika.co.id/berita/qiclzu428/gugatan-dikabulkan-agusrin-jadi-peserta-pilgub-bengkulu)