

SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN
PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019**

Disusun dan diajukan oleh:

TAUFIK HIDAYAT

B011171374



ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN
PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019**

OLEH:

TAUFIK HIDAYAT

B011171374

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019

Disusun dan diajukan oleh

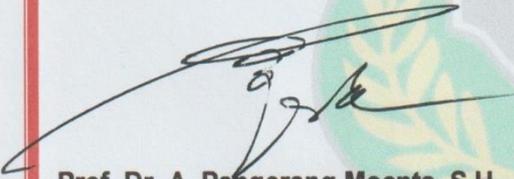
TAUFIK HIDAYAT
B011 17 1 374

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang Dibentuk
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Rabu, 15 Juni 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

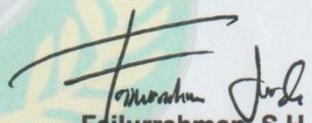
Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H. DFM.

NIP. 19610828 198703 1 003


Fajlurrahman, S.H., M.H.

NIP. 19840713 2015041 003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.

NIP. 19761129 1999031 005

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi Mahasiswa:

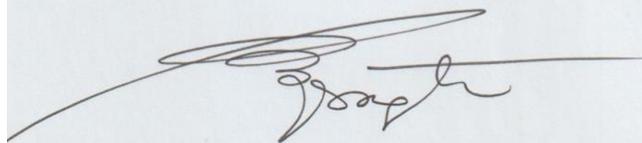
Nama : Taufik Hidayat
Nomor Induk Mahasiswa : B011 171 374
Peminatan : Hukum Tata Negara
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul : Analisis Hukum Terhadap Pengaturan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

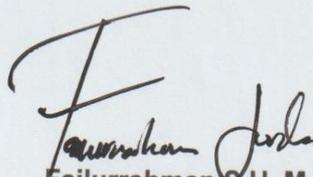
Makassar, 9 Mei 2022

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
NIP.196108281987031003



Fajlurrahman, S.H., M.H.
NIP.198407132015041003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : TAUFIK HIDAYAT
N I M : B011171374
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis Hukum Terhadap Pengaturan Pemilu Nasional dan
Pemilu Lokal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
55/PUU-XVII/2019

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2022

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH., M.H., M.A.P.
NIP. 49731231-199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Taufik Hidayat
NIM : B011171374
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 06 Juni 2022

Yang Menyatakan



Taufik Hidayat

ABSTRAK

Taufik Hidayat (B011171374) dengan judul “Analisis Hukum Terhadap Pengaturan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019”. Di bawah bimbingan A. Pangeran Moenta sebagai Pembimbing Utama dan Fajlurrahman Jurdi sebagai Pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan merekonstruksi Desain Konstitusional Penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal demi melakukan penataan penyelenggaraan pemilu, dan menganalisis dan merekonstruksi pengaturan hukum Penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal yang konstitusional berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Jenis Penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Hasil penelitian ini yaitu, (1) Desain Pemilu serentak berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 mempertegas kembali Putusan sebelumnya yaitu Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 bahwa desain keserentakan pemilu menjadi syarat konstitusional dalam penyelenggaraan pemilu. Hal baru dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yaitu memberikan enam desain keserentakan pemilu yang tetap konstitusional, dengan syarat sepanjang menjaga keserentakan pemilu nasional yaitu pemilihan anggota DPR, anggota DPD, dan Presiden/Wakil Presiden. (2) Dasar hukum pengaturan penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal adalah Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Mahkamah Konstitusi memberikan *Open Legal Policy* dengan memberikan enam model penyelenggaraan pemilu.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Putusan, Pemilu.

ABSTRACT

Taufik Hidayat (B011171374) with the title "Legal Analysis of the Regulation of National Elections and Local Elections Based on the Decision of the Constitutional Court Number 55/PUU-XVII/2019" Under the Guidance of A. Pangeran Moenta as the Main Advisor and Fajlurrahman Jurdi as the Companion Advisor.

This study aims to analyze and reconstruct the constitutional design of the implementation of the national and local elections in order to organize the implementation of elections; also to analyze and reconstruct the legal arrangements for the implementation of the constitutional elections on local and national level based on the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVII/2019.

The type of research used is the type of normative research. The approach used is a statutory approach and a conceptual approach. The legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials.

The results of this study, namely: (1) The simultaneous election design based on the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVII/2019 reaffirms the previous decision, namely the Constitutional Court Decision Number 14/PUU-XI/2013 that the design of simultaneous elections is a constitutional requirement in the implementation of elections. The new thing in the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVII/2019 is where it provides six designs for simultaneous elections that remain constitutional, provides that as long as the national elections are consistent, namely the election of DPR members, DPD members, and the President/Vice President; (2) The legal basis for regulating the implementation of the National and Local Elections is the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVII/2019. The Constitutional Court provides an "Open Legal Policy" by providing six models for organizing the elections.

Keywords: Constitutional Court, Decision, Election.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Sebagai salah seorang Mahasiswa yang menekuni disiplin ilmu Hukum Ketatanegaraan. Peneliti mengucapkan puji dan rasa syukur kepada Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, hanya karena nikmat, kasih dan ridho-Nya peneliti dapat menyelesaikan tugas akhir pada jenjang pendidikan sarjana hukum pada departemen hukum tata negara dengan judul Skripsi **“ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGATURAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019”** sesuai dengan target yang telah ditentukan, sehingga peneliti berhak memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selain itu, Selawat dan salam peneliti ucapkan kepada Nabi Muhammad SAW, sebagai manusia teladan dan berpengaruh besar pada peradaban manusia hingga sekarang ini.

Dalam Kesempatan ini, dengan penuh kerendahan hati, peneliti ingin mengucapkan terima kasih yang tulus kepada Orang tua peneliti, bapak Muhtar dan mama Sulaeta S, Kedua orang mulia yang peneliti tidak akan bisa sampai pada titik ini tanpa mereka, sosok yang dikirimkan Allah SWT untuk merawat, mendidik dan membesarkan peneliti hingga mampu mengenyam indahnya cakrawala pengetahuan, sosok yang tidak pernah bosan terus menasehati dan mengingatkan peneliti untuk selalu semangat dalam menempu pendidikan dan selalu mendoakan peneliti dalam setiap

langkah kehidupan peneliti, sosok yang peneliti tidak akan mampu membalas segala kebaikannya, terima kasih Kaeng dan Mama'. Semoga selalu diberi kesehatan, umur yang panjang dan berkah.

Kemudian dalam Kesempatan ini, dengan penuh kerendahan hati, peneliti ingin juga mengucapkan terima kasih yang tulus kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc (Rektor Universitas Hasanuddin), Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP (Wakil Rektor Bidang Akademik), Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur), Prof. Dr. Drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes (Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni), Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D (Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan), dan Prof. Dr. Ir. Nasaruddin Salam, MT (Sekretaris Universitas) atas segala dukungan fasilitas sehingga peneliti dapat menempuh pendidikan pada program Strata satu di Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum (Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin), Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P (Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi), Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. (Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya), dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P (Waki Dekan Bidan Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan) atas segala dukungan fasilitas selama peneliti

menempuh pendidikan strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Dr. Maskun, S.H., LL.M. (Ketua Program Studi Ilmu Hukum), Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. (Ketua Departemen Hukum Tata Negara), dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. (Sekretaris Departemen Hukum Tata Negara) atas segala bantuan, arahan, dan pengajaran bagi peneliti selama menempuh pendidikan strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM selaku Pembimbing Utama Peneliti yang senantiasa memberikan saran dan masukan yang sangat substansial mulai sejak ujian proposal hingga pada ujian akhir skripsi. Terima kasih atas pengajaran di kelas, buku-buku, arahan, saran, dan motivasi yang sangat bermanfaat bagi peneliti dalam menyusun skripsi ini. Jika terdapat kekeliruan dalam naskah ini, hal tersebut semata-mata adalah kekeliruan dari peneliti yang tidak mampu memahami petunjuk dan arahan dari pembimbing peneliti. Semoga di lain waktu dapat kembali berkolaborasi dengan pembimbing peneliti dan semoga pembimbing peneliti senantiasa dalam Lindungan Allah SWT;
5. Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H selaku pembimbing pendamping peneliti yang juga telah menjadi kakak dan mentor bagi peneliti, terima kasih telah memberikan saran dan masukan yang sangat berarti mulai sejak masuk di Fakultas Hukum hingga sekarang ini.

peneliti dapat sampai pada titik ini karena nasihat, ilmu, dan motivasi yang selalu kak Fajlur berikan, ketika peneliti berbuat kekeliruan kak fajlur selalu mengarahkan kembali ke jalan yang benar. Jika peneliti mempunyai masalah kak fajlur yang selalu membantu peneliti dalam penyelesaiannya. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan kak Fajlur kepada peneliti;

6. Prof. Dr. Ahcmad Ruslan, S.H., M.H dan Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku Tim Penguji peneliti yang memberikan saran dan masukan dalam penelitian skripsi peneliti;
7. Segenap Dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang sangat berperan membentuk *Legal Mind* peneliti dan mengajarkan peneliti tentang berpikir dengan logika yang baik;
8. Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang selalu memberikan bantuan dan pelayanan terbaik bagi peneliti selama berkuliah;
9. Keluarga besar merah maroon, IMMawan dan IMMawati Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Pikom IMM Hukum UNHAS, Korkom IMM Unhas, PC IMM Makassar Timur, DPD IMM Sul-Sel, dan DPP IMM. Rumah besar IMM dan Persyarikatan Muhammadiyah merupakan rumah kedua peneliti, tempat belajar dan berproses mengembakan intelektualitas, spiritualitas dan humanitas. *fastabiqul khairat*;

10. Keluarga besar mahasiswa fakultas hukum Universitas Hasanuddin;
11. Keluarga besar mahasiswa hukum angkatan 2017 (PLEDOI).
Terima kasih untuk kebersamaannya selama peneliti berkuliah;
12. Keluarga besar mahasiswa hukum tata negara angkatan 2017.
Terima kasih untuk kisah dan kasih selama kita menempuh perkuliahan yang sebagian besar kita pertemukan dalam pertemuan daring disebabkan pandemi Covid-19. Semoga kita lahir menjadi pemikir HTN demi kebaikan bangsa dan negara. Semoga langkah-langkah kita selanjutnya mendapatkan Ridho dari Allah SWT;
13. Keluarga besar kelas MKU Hukum D angkatan 2017. Terima kasih untuk kebersamaan yang kita pernah lewati saat masih menjadi mahasiswa baru;
14. Keluarga besar Unit Konsultasi dan Bantuan Hukum (UKBH) Fakultas Hukum Unhas. Terkhusus Ketua UKBH FH-UH Pak Achmad, S.H., M.H Terima kasih telah memberikan kepercayaan kepada peneliti untuk menjadi bagian dari tim bantuan hukum (Paralegal) fakultas Hukum Unhas, tempat peneliti belajar praktik memberi bantuan hukum kepada masyarakat;
15. Keluarga besar KKN Reguler Unhas Gel. 104 Jenepono 1. Terima kasih telah memberikan pengalaman yang sangat berkesan bagi peneliti;

16. Keluarga besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi (*LedhaK*), Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah (*LP2KI*), Pusat Program Kreativitas Mahasiswa dan Kewirausahaan (*P2KMK*), Lembaga Dakwah Asy-Syaria'ah MPM, HMD Pusat Kajian dan Penelitian Mahasiswa Hukum Tata Negara (Pusaka HTN), Fakultas Hukum Unhas. Terima kasih telah memberikan pelajaran dalam pengembangan organisasi dan kepemimpinan bagi peneliti;
17. Keluarga besar Komunitas Pelajar Peduli Turatea (*KOPEPTUR*) dan Himpunan Pelajar Mahasiswa Turatea Kabupaten Jeneponto, wadah peneliti belajar dan cinta kepada tanah kelahiran;
18. Keluarga besar *WeHelp.ID*. Terima kasih untuk kebersamaan yang kita pernah lewati bersama;
19. Keluarga besar Alumni dan penerima Beasiswa Rumah Kepemimpinan (RK) Angkatan 9. 22 bulan di bina, bersama 25 pemuda yang memiliki idealisme bersama. Terima kasih telah mendidik peneliti untuk senantiasa *Respect to people, respect, to time, and respect to time* dalam setiap waktu dan keadaan;
20. Kakak Sartiana, kakak Sartika Muchtar, S.Sos., M.M., dan kakak Akbar Mustika. Terima kasih telah memberikan peneliti pelajaran hidup yang baik dalam keluarga. Maafkan peneliti bila selama ini masih belum menjadi adik yang baik terhadap kalian. Semoga Allah SWT senantiasa melindungi kita semua;

21. Teman-teman SMAN 5 Jeneponto, SMPN 1 Arungkeke, SDN 26 Arungkeke. Terima kasih telah menjadi *Support System* yang baik bagi peneliti, Semoga Allah SWT melindungi kita semua, dan mempertemukan kita di Jannatul-Firdaus-Nya;
22. Keluarga besar Purna Paskibraka Indonesia (PPI) Tahun 2015 Provinsi Sulawesi Selatan;
23. Keluarga besar Pramuka Ambalang Bodo Baji' SMAN 5 Jeneponto, Dewan Kerja Cabang Kwarcab Jeneponto, Saka Kalpataru Jeneponto;
24. Keluarga Besar Kabinet Berkemajuan Pengurus Badan Eksekutif Mahasiswa FH-UH 2020-2021, UKM LeDHAK, ALSA LC UNHAS, CAREFA, Sepak Bola, Gojukai, LPMH, BSDK, HLSC, Bola Basket, Garda Tipikor, LP2KI, LD Asy-Syar'iah MPM, P2KMK, HMD ILSA, AMPUH, LKMP, LET'S, PUSAKA HTN dan HMPS FORMAHAN lingkup Fakultas Hukum atas kerja sama dan bantuannya dalam menjaga dinamika lembaga kemahasiswaan selama peneliti menjadi Presiden BEM FH-UH;
25. Keluarga Besar Tim Kece Kak Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H, Kak Ahmad Yani, S.H, Kak Rezky Amalia Syafiin, S.H, Kak Muslim Haq, S.H, Kak Rizqa Ananda Hanapi, S.H, Kak Muliana Mursalim, S.H, Monica Charolina Friyandika, dan Adinda Nurul Aulia Maksun yang senantiasa memberi motivasi dan bantuan kepada peneliti dalam penyelesaian skripsinya;

26. Keluarga besar Kampus Gagasan Kak Rizal Pauzi, S. Sos., M.Si, Kak Dr. Ali Anas, S.Sos., M.Si., Kak Dr. Saenab, M.Si., Kak Muh. Adnan Kasogi S, S.Sos, M.Si, Kak Muslim Haq, S.H., Masyita Marsuki, Diarmila, Afrilia Eka Ananda, Muhammad Arsyad, S.AP, Mardiyah, S.AP, Engki Fatiawan, Adinda Nurul Aulia Maksun, dan Ismail Fatsey yang senantiasa menjadi teman diskusi peneliti dan selalu memberikan solusi atas segala sesuatu yang dialami peneliti.

Peneliti berharap, karya sederhana ini dapat memberikan manfaat dan pemahaman bagi pembaca terkait desain pemilu nasional dan pemilu lokal berdasarkan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Sekiranya niat peneliti terbatas oleh ketidaksempurnaan peneliti dalam menyusun skripsi ini, peneliti meminta maaf, dan memohon agar saran dan kritik dapat diberikan sebagai refleksi bagi peneliti. Akhir kata, peneliti ucapkan selamat membaca, dan semoga Allah SWT meridhoi langkah kita dalam mengenyam luasnya cakrawala ilmu pengetahuan.

Peneliti

Taufik Hidayat

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian	9
F. Metode Penelitian	15
BAB II DESAIN KONSTITUSIONAL PENYELENGGARAAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019	19
A. Teori Konstitusi	19
1) Definisi Konstitusi	19
2) Sejarah Konstitusi	25

3) Sifat Konstitusi.....	27
4) Perubahan Konstitusi	31
B. Konsep Pemilu	35
1) Definisi Pemilu.....	35
2) Sejarah Pemilu	39
3) Sistem Pemilu	45
4) Penyelenggara Pemilu	49
4.1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)	51
4.2) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) ..	55
4.3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu	60
5) Dasar Hukum Penyelenggaraan Pemilu.....	62
C. Analisis Hukum Desain Konstitusional Penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal	77
1) Kedudukan Hukum Putusan MK	77
2) Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Model Keserentaka Pemilu	78
3) Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai Rezim Pemilu	82
4) Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal Sebagai Desain Ideal Penyelenggaraan Pemilu	86

BAB III PENGATURAN HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU	
NASIONAL DAN PEMILU LOKAL	103
A. Konsep Pengaturan Hukum	103
B. Pengaturan Hukum Penyelenggaraan Pemilu	104
C. Konsep Pemilu Nasional	142
D. Konsep Pemilu Lokal	143
E. Analisis Hukum Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal.....	144
BAB IV PENUTUP	151
A. Kesimpulan	151
B. Saran	152
DAFTAR PUSTAKA	154

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perwujudan kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui pemilihan umum (Pemilu) sebagai sarana bagi rakyat memilih pemimpin dan wakilnya menjalankan pemerintahan. Dalam pengaturan Pemilu, konstitusi mengenal konsep penyelenggaraan dan pelaksanaan. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur Pemilu lembaga legislatif dan eksekutif, yaitu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD. Sedangkan Pemilihan Kepala daerah diatur pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur, bahwa:

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah tidak terpisahkan. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹ Baik pemilu maupun pilkada keduanya harus dilaksanakan dengan mengedepankan kepentingan rakyat. Perwujudan pemilu dengan desain menyerentakkan antara pemilu legislatif dan eksekutif baru pertama dilaksanakan di Indonesia pada pemilu serentak tahun 2019.

¹ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 26.

Desain pemilu serentak tahun 2019 merupakan implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 pada pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) menafsirkan, bahwa penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden yang tidak bersamaan dengan anggota legislatif adalah inkonstitusional dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Putusan tersebut dengan pertimbangan, yaitu keterkaitan antara sistem pemilihan dan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* pembentukan UUD NRI Tahun 1945, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, serta hak memilih warga negara secara cerdas.

Kemudian dalam perjalanan penyelenggaraan pemilu, MK telah mengubah pendiriannya yang me-limitasi pada satu model penyelenggaraan pemilu serentak dengan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan desain pemilu serentak yang konstitusional, yaitu:²

- 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;

² Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 323-324

- 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;

Postulat-postulat dibangun oleh MK dalam putusannya pada dasarnya mengacu pada prinsip demokrasi konstitusional serta Pemilu yang jujur dan adil menurut UUD NRI Tahun 1945. Dalam berbagai putusannya, MK mengelaborasinya lebih dalam prinsip-prinsip yang

lebih operasional sehingga MK menerjemahkan prinsip-prinsip umum demokrasi konstitusional yang dilaksanakan melalui pemilu ke dalam sejumlah prinsip penyelenggaraan pemilu yang lebih kongkret. Dalam konteks ini, peran MK sebagai *the final interpreter of the constitution* dapat dinilai menghasilkan kerangka konstitusional prinsip-prinsip pemilu yang dikehendaki konstitusi.³

MK juga menegaskan, bahwa desain penyelenggaraan pemilu memiliki pengaruh signifikan terhadap peta *checks and balances* dalam kaitan sistem presidensial di Indonesia. Efektifitas pada sistem presidensial ini dengan tujuan memberikan penguatan terhadap kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan. Namun, hal ini tidak terjadi pada desain pelaksanaan pemilu serentak 2019. Pemilu serentak lima kotak pada tahun 2019 akan berakibat kepada lemahnya posisi presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan, karena pemilihan kepala daerah dengan DPRD tidak diserentakkan. Kedudukan Kepala daerah dipahami sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, sekaligus sebagai penyelenggara otonomi daerah untuk tujuan pembangunan nasional. Gubernur, bupati/walikota akan menghadapi perubahan konfigurasi politik yang berubah-ubah ketika pemilihan kepala daerah tidak diserentakkan dengan pemilihan anggota DPRD, baik di tingkat provinsi, maupun kabupaten/kota.

³ Saldi Irsya dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis (Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia)*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 7.

Dapat dilihat, pada pengaturan jadwal pemilu serentak 2019, dengan keterpilihan presiden, selaras dengan perolehan suara partai politik pendukung yang menjadi pemenang pemilu legislatif. Hal tersebut akan memperkuat sistem presidensil, terutama bekerjanya presiden dengan kuat dalam menjalankan pemerintahan, memegang daulat rakyat, dan dapat menjalankan pemerintahan dengan efektif dan bertanggung jawab. Sedangkan, kondisi yang sama sekali tidak terjadi pada pemerintahan daerah, karena pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak diserentakkan dengan pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Jika melihat dan menganalisis putusan MK pada dasarnya telah memberikan desain penyelenggaraan Pemilu yang telah mengakomodir permasalahan diatas. Model pada angka empat dalam putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa 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. Model Pemilu nasional dan Pemilu lokal yang diberikan oleh MK telah membuka ruang terhadap penataan penyelenggaraan pemilu yang berkaitan erat dengan penguatan sistem presidensial dengan tetap menjaga model keserentakan, menyelaraskan agenda pemerintahan serta agenda pembangunan.

Dalam rangka menguatkan sistem presidensial, logika penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah haruslah berada di dalam kerangka berpikir yang sama, selaras, dan seimbang. Hal tersebut juga sesuai dengan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, DPRD provinsi, maupun kabupaten/kota adalah bagian dari pemerintahan daerah, yang seharusnya diperhitungkan keseimbangan tugas, fungsi, dan kewenangannya dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Salah satunya melalui desain pemilihannya. Maka seharusnya pelaksanaan antara pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD dilakukan serentak, agar masa jabatan kepala daerah dan anggota DPRD dimulai dan berakhir bersamaan.

Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih secara langsung, serta melihat tugas, fungsi, dan wewenang dari Gubernur, Bupati/Walikota di dalam konsep otonomi daerah, mengharuskan adanya irisan kewenangan dalam fungsi *checks and balances* dengan DPRD di daerah masing-masing. Dalam konteks ini, antara DPRD dan kepala daerah, tidaklah bisa dilepaskan dari proses pemilihannya. Kemudian melihat asas, prinsip, dan penyelenggaraan,

serta rangkaian tahapan pemilihan kepala daerah tidak ada yang berbeda dengan pemilu.

Pada Pemilu serentak lima kotak 2019 pemungutan dan penghitungan suara ditambah Pemilu Presiden diserentakkan penyelenggaraannya dengan Pemilu legislatif maka beban penyelenggaraan akan bertambah berat karena bertambahnya surat suara untuk presiden dan wakil presiden dan waktu penghitungan suara. Beban kerja yang harus dijalankan petugas pemilu di tingkat bawah (KPPS di TPS) bertambah berat. Itulah salah satu sebabnya pada Pemilu serentak 2019 terdapat setidaknya 894 petugas pemilu meninggal dunia akibat kelelahan dan 5.175 petugas mengalami sakit.⁴

Selain jatuhnya korban dari penyelenggara. Evaluasi Pemilu serentak 2019, berdasarkan hasil rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU, terdapat total suara tidak sah sebesar 17.503.953 pada pemilu anggota legislatif, jika dibandingkan dengan total jumlah pengguna hak pilih sebesar 157.475.213, persentase suara tidak sah terbilang sangat besar, yakni 11,12%.⁵ Menurut Heroik M. Pratama⁶ Tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif 2019 disebabkan oleh sulitnya pemilih memberikan suara di lima surat suara dan sebagian besar fokus perhatian pemilih pada surat suara pemilu

⁴ Komisi Pemilihan Umum RI, 2019, *Laporan Penyelenggaraan Pemilu 2019*, Komisi Pemilihan Umum RI, Jakarta, hlm. 11

⁵ Komisi Pemilihan Umum RI, *Op., Cit*, hlm. 471

⁶ Heroik M. Pratama adalah peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

presiden saja. Hal tersebut juga sesuai dengan hasil survei Pusat Penelitian Politik LIPI di tahun 2019 menyebutkan 74% responden menyatakan pemilu serentak dengan mencoblos lima surat suara (Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) menyulitkan pemilih. Selain itu survei ini juga menunjukkan 96% responden setuju bahwa sebagian besar perhatian publik tertuju pada proses pemilu presiden dibandingkan dengan pemilu legislatif. Artinya sangat besar kemungkinan tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif disebabkan oleh pemilih tidak mencoblos surat suara pemilu legislatif.⁷ Maka penyeleggraan pemilu 2019 ini tentunya bertentangan dengan pertimbangan yang diberikan MK dalam putusannya yaitu dalam menentukan desain keserentakan haruslah memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih memberikan hak pilihnya.⁸

Bahwa dengan evaluasi pemilu serentak 2019 dengan berbagai permasalahan, sangat dipengaruhi oleh desain penyelenggaraan pemilu. Maka dengan tersedianya pilihan desain penyelenggaraan pemilu sesuai putusan MK, terbuka ruang untuk melakukan perbaikan dan penataan pada penyelenggaraan pemilu yang akan datang. Pilihan desain penyelenggaraan pemilu yang menjadi wilayah bagi

⁷ Heroik M. Pratama, *Menggabungkan Lima Surat Suara Pemilu Serentak*, rumahpemilu.org.

⁸ Mahkamah Konstitusi telah memberikan enam desain keserentakan pemilu dengan lima limitasi konstitusional yang harus diperhatikan dalam menentukan desain keserentakan, salah satunya aspek kemudahan dan kesederhanaan dalam memberikan hak pilih. Lihat Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.

pembentuk undang-undang untuk menentukan dengan pertimbangan dan limitasi yang diberikan MK dalam putusannya. Dengan merumuskan format pemilu yang berdasar pada dua aspek: pertama, proses pelaksanaan tahapan memudahkan pemilih memberikan hak suara, meringankan beban kerja penyelenggara, dan menyamakan partai politik dan calon berkampanye: kedua, hasil pemilu (calon terpilih) representatif dan mampu menciptakan pemerintahan efektif.⁹

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Desain Konstitusional Penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019?
2. Bagaimanakah Pengaturan hukum penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis desain konstitusional penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

⁹ Didik Supriyanto, 2000, *Imajinasi Hakim Konstitusi Tafsir Pemilu Serentak*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, hlm. xxiii

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih teoritis terhadap pengetahuan yang bermanfaat bagi ilmu hukum, memberikan referensi atau literatur lebih lanjut yang dijadikan acuan untuk penelitian selajutnya dan diharapkan mampu memberikan masukan terhadap perkembangan ilmu hukum pada bidang Pemilu.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih praktis dengan menjadi rujukan pemerintah bersama DPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pemilu.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, dan tujuan penelitian, serta manfaat penelitian sebagaimana telah diuraikan di atas, maka keaslian penelitian yang peneliti usulkan dengan judul “Analisis Hukum Terhadap Pengaturan Pemilu Nasional Dan Pemilu Lokal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2019” merupakan karya tulis peneliti dan bukan merupakan karya plagiat. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan peneliti, terdapat beberapa penelitian yang berhubungan erat dengan penelitian ini, antara lain sebagai berikut.

1. Skripsi, Cindy Cendhani, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Tahun 2020 dengan judul “Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia”. Hasil penelitian dari skripsi ini menunjukkan bahwa *ratio decidendi* dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 adalah mempertegas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Penyelenggaraan pemilu lima kotak bukanlah satu-satunya gagasan yang berkembang dan diperdebatkan selama perubahan UUD 1945, Mahkamah telah memberikan enam alternatif desain pemilu serentak yang dinilai tetap konstitusional. Model yang lebih ideal untuk diterapkan di Indonesia dalam pelaksanaan pemilu serentak kedepannya adalah model keempat yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, yakni Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya baru dilaksanakan pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota. Skripsi ini memiliki kemiripan dengan skripsi penulis dalam hal objek kajian, yaitu mengkaji tentang putusan MK Nomor 55/PUU-

XVII/2019. Namun, bila ditelusuri lebih lanjut, skripsi ini juga memiliki perbedaan dengan skripsi yang peneliti ajukan. Perbedaan itu dalam hal variabel penelitian. Dalam skripsi ini yang dijadikan tolak ukur utama adalah pertimbangan yang digunakan oleh Hakim Konstitusi sementara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam skripsi adalah melihat dari perspektif hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan sistem dan desain keserentakan Pemilu.

- 2. Skripsi, Faridah Hanum, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2020 dengan judul “ Tinjauan Yuridis Pemilihan Umum Serentak Presiden Dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/Puu-Xi/2013 Tentang Pemilihan Umum Serentak)”**. Permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini adalah terkait perkembangan pola penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia setelah perubahan UUD NRI tahun 1945 dan pengaturan pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia dalam peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 sampai sekarang, serta implikasi implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

14/PUU-XI/2013 terkait pengujian Terhadap UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pemilu di Indonesia. Adapun hasil penelitian dari skripsi ini menunjukkan bahwa, hasil implementasi pemilu serentak 2019 belum sesuai dengan cita yang termaktub dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yaitu untuk memperkuat sistem presidensial, *original intent* UUD NRI Tahun 1945, dan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemilu. Dalam implikasinya, sistem pemilu serentak berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yaitu pemilihan umum serentak lima kotak belum menjadi jawaban sebagai sistem pemilu yang tepat dan ideal untuk Indonesia, sedangkan dalam skripsi ini peneliti melihat enam model pemilu konstitusional berdasarkan putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 salah satunya adalah model yang ditegaskan oleh putusan MK No 14/PUU-XI/2013.

- 3. Skripsi, Elisabeth Felita Silalahi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Tahun 2021 dengan judul “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Pemilihan Umum yang Demokratis”.** Skripsi ini mengidentifikasi dan mengkaji penafsiran hukum

yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 serta menganalisis sejauh mana putusan tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dalam rangka menyusun konstruksi model pemilu serentak yang ideal guna mewujudkan pemilihan umum yang demokratis. Hasil dari penelitian skripsi ini menunjukkan bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Hakim Konstitusi dalam melakukan penafsirannya menggunakan penafsiran secara historis dan fungsional yang menjadi dasar dalam perluasan makna pemilu serentak menjadi 6 (enam) varian desain keserentakan pemilu. Dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 juga terdapat beberapa varian desain pemilu serentak yang belum memenuhi unsur-unsur penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Sedangkan dalam skripsi peneliti melihat enam model pemilu konstitusional dengan mengkaji dan meneliti model 6 (enam) desain keserentakan pemilu berdasarkan putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 demi menemukan desain keserentakan Pemilu yang ideal.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, sebab penelitian ini hanya ditujukan kepada peraturan tertulis, nilai-nilai hukum ideal, teori-teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan, dan kebijakan hukum,¹⁰ yang terkait dengan pengaturan pemilu nasional dan pemilu lokal berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang peneliti gunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹¹ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) atau disebut juga dengan istilah pendekatan juridis normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹² Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual merupakan jenis

¹⁰ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, hlm. 100

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93

¹² Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 133-134

pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.¹³

3) Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang mempunyai hubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum atau data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun bahan hukum yang diperlukan adalah:

- 1) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun

¹³ *Ibid.*, hlm. 147

2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang;

4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 13/PUU-XI/2013;

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

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam hal ini publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan kementar-komentar atas putusan pengadilan yang berhubungan dengan gambaran secara umum tentang Pemilu nasional dan Pemilu lokal.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan terhadap bahan hukum sekunder, yang meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, dan kamus bahasa Inggris.

4) Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk mengumpulkan bahan hukum yang dibutuhkan, penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan studi dokumen

atau bahan pustaka. Studi dokumen atau studi pustaka cara pengumpulan bahan data dengan mencari peraturan perundang-undangan, melakukan penelusuran terhadap publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, dan mengumpulkan segala sesuatu yang berhubungan dan mempunyai relevansi dengan isu yang diteliti.

5) Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan di atas, bahan hukum dianalisis menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk meneliti dasar hukum yang mengatur tentang pemilihan umum. Sementara pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan mengomparasi konsep pemilihan umum, konsep sistem presidensial, dan konsep pemerintahan daerah, guna selanjutnya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang peneliti gunakan kemudian diuraikan menggunakan sistem penalaran hukum jenis rasionalisme kritis.¹⁴ Adapun kegiatan analisis dalam penelitian ini, dilakukan secara kualitatif diskriptif untuk menjawab isu hukum yang diajukan.

¹⁴ Bernard Arief Sidharta, 2009, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 85-103. Yang dimaksud sistem penalaran hukum jenis rasionalisme kritis adalah pengetahuan harus objektif dan teoritikal, yang pada analisis terakhir, merupakan penggambaran ilmu yang dapat diobservasi.

BAB II

**DESAIN KONSTITUSIONAL PENYELENGGARAAN PEMILU
NASIONAL DAN PEMILU LOKAL BERDASARKAN PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019**

A. Teori Konstitusi

Dalam cita negara hukum, Konstitusi diletakkan sebagai dasar pelaksana suatu negara.¹⁵ Suatu negara atau bangsa modern tentunya lebih kompleks dan rumit daripada sekadar sekelompok orang atau organisasi, sehingga memerlukan aturan-aturan dasar yang lebih jelas dan komprehensif. Aturan dasar ini diperlukan untuk mendefinisikan dan menentukan bentuk, struktur, dan kekuasaan negara serta pemerintahannya. Aturan dasar yang saling berhubungan dari berbagai aturan negara bisa disebut sebagai konstitusi negara tersebut.¹⁶

1. Definisi Konstitusi

Konstitusi adalah hukum dasar dari suatu negara. Konstitusi umumnya mengatur mengenai struktur, susunan, kekuasaan, dan fungsi dasar organ-organ tertinggi negara, seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Konstitusi juga mengatur hal-hal penting seperti hak-hak warga negara yang disebut dengan hak-hak

¹⁵ Muchtar Hadi Saputra, 2019, *Konstitusi Rakyat: Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 1.

¹⁶ Pan mohammad Faiz, 2019, *Amendemen Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 16.

konstitusional (*constitutional right*).¹⁷ Menurut Sir Kenneth Clinton Wheare (K.C. Where) lebih dari setengah abad lalu bahwa konstitusi sesungguhnya merupakan resultante suatu jajaran genjang dari bermacam-macam kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada masa konstitusi itu diterima (*a constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces political, economic, and social which operate at the time of its adoption*). Konstitusi adalah satu bentuk peradaban, dan peradaban kata ahli sejarah Arnold Tonybee adalah hasil tanggapan (*respons*) terhadap tantangan (*challenge*) yang dihadapi pada suatu masa. Maka, jika kita berpikir dengan pendekatan paradigmatik ala Thomas Kuhn, paradigma yang dihasilkan oleh suatu masa pada saatnya akan mengalami situasi anomaly sehingga lahirlah krisis sebelum datangnya paradigma baru yang menggantikan paradigma lama.¹⁸

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar menempati hierarki tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan suatu negara atau disebut *constitutie is de hoogste wet*. Konstitusi merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga (*the citizen*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi (*een hoogste normen*) tetapi merupakan pula pedoman konstitusional

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 1.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. viii.

(*een constitutionale richtsnoer*) bagi para warga (rakyat banyak) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi harus secara sadar diinternalisasi dalam perilaku kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan.¹⁹

Konstitusi diletakkan sebagai sumber hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme of the land*) yang dikenal dengan istilah supremasi konstitusi. Prinsip supremasi konstitusi ini menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum, hak asasi manusia, dan seluruh sistem politik, serta sosial di setiap negara.²⁰ Namun demikian, penerapan prinsip supremasi konstitusi tidak semudah membalikkan telapak tangan. Salah satu tantangan utama yang sering kali terjadi, yakni bagaimana memastikan agar konstitusi dipatuhi oleh penyelenggara negara sehingga terjadi konsistensi dan harmonisasi dalam penyusunan perundang-undangan serta kebijakan negara yang tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi.²¹ Oleh sebab itu, guna menjaga dan menafsirkan konstitusi dalam penerapannya maka muncul gagasan untuk membentuk suatu peradilan khusus yang

¹⁹ Hm. Laica Marzuki, Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, 2009, hlm. 20. Diakses pada 3 Desember 2021.

²⁰ Pan Mohammad Faiz dan M. lutfi Chakim, 2020, *Peradilan Konstitusi (Perbandingan Kelembagaan dan Kewenangan Konstitusional di Asia)*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm, 1.

²¹ *Ibid.*, hlm. 1-2.

dinamakan peradilan konstitusi di berbagai negara.²² Kehadiran peradilan konstitusi, masalah-masalah pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara dapat diakomodasi dan diselesaikan melalui kewenangan yang dimiliki oleh peradilan konstitusi.

Dalam pembahasan mengenai teori konstitusi, beberapa ahli memiliki beragam pendapat mengenai hal ini, antara lain:

a. Ferdinan Lassale

Dalam bukunya *Uber Vervassungswesen*, ia membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu, (i) pengertian sosiologis atau politis, dimana konstitusi merupakan *sythese* faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dewaele machtfaktoren*) dalam masyarakat, seperti raja, parlemen, kabinet, partai politik dan sebagainya, (ii) pengertian yuridis, konstitusi merupakan suatu naskah yang memuat bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara;²³

b. Herman Heller

Dalam bukunya *Staatslehre*, ia mengemukakan tiga pengertian konstitusi yaitu, (i) konstitusi yang mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan sehingga mengandung arti politis dan sosiologis

²² I Dewa Gede Palguna dalam *Ibid.*, hlm. 2.

²³ Ferdinan Lasalle, *Uber Vervassungswesen*, Dalam Muchtar Hadi Saputra, *Op.*, *Cit.*, hlm. 17.

(*die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*), (ii) konstitusi yang merupakan suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat (*die verselbstandigte rechtsverfassung*) dan (iii) konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi dan berlaku dalam suatu negara (*die geschriebene verfassung*).²⁴

Konstitusi yang merupakan hukum tertinggi dalam suatu negara mempunyai suatu tujuan tertinggi pula, yaitu melindungi dan menjamin kesejahteraan bersama rakyatnya tanpa adanya diskriminasi. Menurut J.G Steenbeek bahwa muatan pokok yang terdapat dalam materi konstitusi mencakup tiga hal pokok yaitu, (i) adanya suatu jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (ii) Adanya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan (iii) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.²⁵

Kebebasan individu warga negara merupakan hal muktlak yang harus dijamin selain kekuasaan negara juga harus ditegakkan sehingga tercipta ketertiban bermasyarakat dan bernegara. Karena pada dasarnya ketertiban akan terlaksana manakala dipertahankan oleh kekuasaan negara yang efektif dan kebebasan warga negara

²⁴ Herman Heller, dalam *ibid.*, hlm. 17-18.

²⁵ *Ibid.*,

tetap tidak terganggu.²⁶ Hal serupa disampaikan oleh Noaki Kabayashi bahwa konstitusi itu memiliki tujuan dalam merumuskan cara-cara guna membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.²⁷

Hal ini mendasari mengapa Montesquie membagi tiga jenis kekuasaan yang terdiri dari legislatif (pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang), eksekutif (pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan), dan yudikatif (pemegang kekuasaan di bidang kehakiman).²⁸

Konstitusi yang didalamnya memuat aturan-aturan pokok tentang hubungan horizontal, yaitu antara warga negara yang satu dengan yang lain dan hubungan vertikal, yaitu antara warga negara dan pemerintah, memiliki tujuan yang tergolong dalam lima kategori, yaitu (i) kekuasaan, (ii) perdamaian, keamanan dan ketertiban, (iii) kemerdekaan, (iv) keadilan dan (v) kesejahteraan serta kebahagiaan.²⁹ Dengan demikian, untuk mencapai tujuan konstitusi tersebut, suatu konstitusi berfungsi untuk menerapkan lembaga-lembaga negara, mengatur fungsi dan batas haknya, mengawasi pelaksanaan pemerintahan, menetapkan kerangka

²⁶ Jilmly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 150

²⁷ Noaki Kabayashi, dalam *Ibid.*,

²⁸ Montesquieu, *The Spirit of Laws (De l'esprit de lois)*, Dalam *Ibid.*,

²⁹ G.S Diponolo, *Ilmu Negara Jilid I*, dalam *Ibid.*, hlm. 19.

dasar suatu negara serta mengatur tentang susunan pemerintahan.³⁰

2. Sejarah Konstitusi

Istilah konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal, yaitu sejak zaman Yunani Kuno. Diduga “Konstitusi Athena” yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad ke-425 SM) merupakan konstitusi pertama, konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang Negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya *Politica* yang membicarakan tentang Negara dan hukum (keadilan).³¹

Perkataan Yunani Kuno *politeia* dan dalam perkataan bahasa Latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitution* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah dalam sejarah.³² Dalam bahasa

³⁰ *Ibid.*,

³¹ Moh Kusnardi dan Harmily Ibrahim dalam Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Cetakan Pertama) Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 109.

³² Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2014, (Cetakan kedua) PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 71.

Yunani Kuno tidak dikenal adanya istilah yang mencerminkan pengertian kata *jus* ataupun *constitutio* sebagaimana dalam tradisi Romawi yang datang kemudian.

Keseluruhan sistem berpikir para filosof Yunani Kuno, perkataan *constitution* adalah seperti apa yang kita maksudkan sekarang ini. Perkataan *constitution* di zaman Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), dalam bentuk bahasa latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*. Bersamaan dengan banyak aspek dari hukum Romawi yang dipinjam ke dalam sistem pemikiran hukum di kalangan gereja, maka istilah teknis *constitution* juga digunakan menyebut peraturan-peraturan eklesiastik yang berlaku di gereja-gereja tertentu (*ecclesiastical province*). Oleh karena itu, kitab-kitab Hukum Romawi dan Hukum Gereja (Kanonik) itulah yang sering dianggap sebagai sumber rujukan atau referensi paling awal mengenai penggunaan perkataan *constitution* dalam sejarah.³³

Pengertian konstitusi di zaman Yunani Kuno masih bersifat materil, dalam arti belum berbentuk seperti yang dimengerti di zaman modern saat ini. Namun, perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam pembedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politea* dan

³³ Muhammad Rakhmat, 2014, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Cetakan Pertama) LoGoz Publishing, Bandung, hlm. 64.

nomoi. Pengertian *politea* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa.³⁴

Politea mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan *nomoi* tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere* yang melahirkan semboyan, *Princeps Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex*, yang artinya “Rajalah yang berhak menentukan struktur organisasi negara, karena dialah satu-satunya pembuat undang-undang”.³⁵

3. Sifat-sifat Konstitusi

Sebagai hukum dasar suatu negara, konstitusi memiliki sifat dan bentuk yang dapat dijadikan sebagai alat ukur. Dari segi sifat, konstitusi dapat lentur atau fleksibel dan bisa juga kaku. Sifat yang fleksibel dan kaku ini disebabkan oleh bentuk konstitusi tersebut. Pada umumnya, konstitusi yang tertulis biasanya bersifat kaku karena tidak serta merta bisa dilakukan perubahan apabila terjadi perkembangan dalam masyarakat. Sementara pada konstitusi yang tidak tertulis, ada kemudian untuk menyesuaikan dengan perubahan dalam masyarakat.³⁶

³⁴ *Ibid.*,

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op., Cit*, hlm. 118-119.

Dalam dunia modern, paham yang membedakan tertulis dan tidak tertulis suatu konstitusi sudah hampir tidak ada. Kalau masih ada konstitusi yang tidak tertulis hanya di Inggris. Namun demikian, gambaran dari konstitusi ini sudah kabur atau tidak bisa dibuktikan secara pasti, demikian pula sebaliknya kalau dikatakan suatu negara berkonstitusi tertulis dimana juga ada konstitusinya yang tidak tertulis. Misalnya, di Indonesia banyak hal-hal yang hidup, yang pada suatu waktu menyingkirkan Undang-Undang Dasar sendiri karena lebih hidup dan lebih diterima oleh masyarakat. Undang-Undang Dasar 1945 waktu berlaku pertama kalinya tidak pernah dijalankan sesuai dengan sistem pemerintahannya. Misalnya pada kabinet Syahril yang parlementer dalam masa Undang-Undang Dasar 1945 yang presidensial. Inilah yang disebut dengan konvensi (*convention*).³⁷

Suatu negara atau bangsa modern tentunya lebih kompleks dan rumit daripada sekadar sekelompok orang atau organisasi, sehingga memerlukan aturan-aturan dasar yang lebih jelas dan komprehensif. Aturan dasar ini diperlukan untuk mendefinisikan dan menentukan bentuk, struktur, dan kekuasaan negara serta pemerintahannya. Aturan dasar yang saling berhubungan dari

³⁷ *Ibid.*,

berbagai aturan negara bisa disebut sebagai konstitusi negara tersebut.³⁸

Konstitusi suatu negara dapat terdiri atas aturan hukum dan nonhukum. Aturan hukum yang dimaksud disini merupakan aturan yang dianut dan diterapkan dalam pengadilan. Pelanggaran terhadap aturan hukum semacam itu dapat ditegakkan oleh pengadilan dengan tindakan tertentu. Apabila terkait dengan konstitusi, sebagian besar negara memberikan kewenangan untuk memeriksa pelanggaran tersebut melalui peradilan konstitusi.³⁹ Aturan hukum tersebut dapat termaktub dalam dokumen tertulis yang secara formal disebut konstitusi, atau kadang dalam keputusan lainnya yang ditetapkan oleh suatu badan atau lembaga pembuat undang-undang. Kemudian, aturan hukum juga terwujud dalam aturan dan perintah yang ditetapkan di bawah otoritas hukum serta dalam pertimbangan pengadilan. Sebaliknya, aturan nonhukum atau ekstra-hukum ini berbentuk kebiasaan umum dapat saja tidak diakui oleh pengadilan.⁴⁰ Menurut Fajlurrahman Jurdi, perbedaan antara *hukum konstitusi* dan *konvensi konstitusi* bukan terletak pada yang satu tertulis dan yang lain tidak tertulis, tetapi bentuk yang pertama (hukum konstitusi) diakui dan dapat dipaksakan oleh pengadilan,

³⁸ Pan Mohamad Faiz, *Op.,Cit.*, hlm. 16.

³⁹ Peradilan konstitusi mempunyai nama dan bentuk yang bervariasi antara satu negara dan negara lainnya, misalnya Mahkamah Konstitusi, Dewan Konstitusi, Tribunal Konstitusi. Sebagian negara lainnya tidak memiliki peradilan konstitusi tersendiri, namun kewenangannya dijalankan oleh Mahkamah Agung.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 18.

sedangkan yang kedua (konvensi konstitusi) betapa pun pentingnya dalam praktik tidak dapat dipaksakan melalui badan-badan pengadilan.⁴¹

Secara spesifik hampir seluruh negara di dunia memiliki konstitusi terkodifikasi. Istilah terkodifikasi ini untuk menggantikan istilah konstitusi tertulis yang jamak digunakan, namun kurang tepat penyebutannya. Konstitusi tertulis dimaksudkan pada aturan dasar yang telah dituangkan ke dalam dokumen tertulis. Akan tetapi, beberapa negara pada dasarnya juga memiliki seperangkat aturan dasar bernegara yang tertulis. Perbedaannya, negara-negara tersebut tidak menuangkan aturan dasarnya ke dalam hanya satu dokumen tertulis yang biasa disebut konstitusi. Negara-negara seperti ini dikategorikan sebagai negara yang memiliki konstitusi tidak terkodifikasi, misalnya Inggris, Selandia Baru, Israel, dan Saudi Arabia.⁴²

Kemudian klasifikasi konstitusi juga menurut James Bryce dapat dilihat dari segi luwes (*flexible*) dan kaku (*rigid*). Konstitusi luwes diundangkan dan dicabut dengan cara yang sama seperti undang-undang biasa, sedangkan konstitusi kaku umumnya berdiri di atas undang-undang.⁴³ Para perancang dan pengkaji konstitusi

⁴¹ Fajlurrahman Jurdi, *Op., Cit.*, hlm. 120.

⁴² Pan Mohamad Faiz., *Op., Cit.*, hlm. 19.

⁴³ James Bryce, *Constitutions* (London: Oxford University Press, 1901) Dalam Pan Mohammad Faiz, hlm. 21.

langsung menggunakan istilah-istilah Bryce tersebut, meskipun kriteria pembeda yang diajukan juga banyak ditolak.

Kalau konstitusi atau Undang-Undang Dasar mudah mengikuti perkembangan zaman, maka Undang-Undang Dasar itu dikatakan bersifat fleksibel.⁴⁴ Sedangkan jika melihat prosedur perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar diatur sedemikian berat dan rumit syarat-syaratnya sehingga Undang-Undang Dasar yang bersangkutan menjadi sangat kaku (*rigid*). Akan tetapi, sebaliknya dapat pula Undang-Undang Dasar yang mengisyaratkan tata cara perubahan yang tidak terlalu berat dengan mempertimbangkan untuk tidak mempersulit perubahan sehingga Undang-Undang Dasar dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman. Konstitusi yang demikian disebut konstitusi yang bersifat fleksibel atau luwes.⁴⁵

4. Perubahan Konstitusi

Perumusan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar menjadi fundamental pertarungan pikiran, gagasan dan cita-cita para pemikir bangsa dan negara untuk menemukan suatu sistem ketatanegaraan ideal. Perubahan konstitusi memanglah suatu keniscayaan yang harus dilakukan dalam proses ketatanegaraan jika semua perubahan tersebut mendorong perbaikan ketatanegaraan dan menyesuaikan perkembangan zaman dalam mencapai tujuan

⁴⁴ Romi Librayanto, 2013, *Ilmu Negara*, Arus Timur, Makassar, hlm. 229.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit.*, hlm. 114-115.

nasional suatu negara. Perubahan bukanlah sesuatu yang tabu untuk dilakukan, perubahan tidak harus menunggu gerakan-gerakan rakyat turun ke jalan. Perubahan konstitusi merupakan suatu proses untuk mencapai negara yang paripurna.

Betapa pun sebuah Konstitusi termasuk dalam kategori konstitusi sosial, corak perumusan norma-norma konstitusi tetap terbuka bagi perubahan. Konstitusi, walaupun diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transenden⁴⁶. Pada dasarnya merupakan hasil karya manusia yang terbatas ruang dan waktu. Karena itu, setiap konstitusi selalu membuka peluang bagi amendemen.⁴⁷

Perubahan atau amendemen Undang-Undang Dasar mempunyai banyak arti. Amendemen tidak saja berarti “menjadi lain isi serta bunyi” ketentuan dalam Undang-Undang Dasar tetapi juga “mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang sebelumnya tidak terdaftar di dalamnya”.⁴⁸ Berdasarkan penelitian yang dilakukan.

⁴⁶ Transenden (*Inggris: transcendent; Latin: transcendere*) merupakan cara berpikir tentang hal-hal yang melampaui apa yang terlihat, yang dapat ditemukan di alam semesta. Contohnya, pemikiran yang mempelajari sifat Tuhan yang dianggap begitu jauh, berjarak dan mustahil dipahami manusia.

⁴⁷Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 38.

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 39.

Taufiqurohman terhadap seratus konstitusi negara, istilah perubahan dapat dikualifikasikan ke dalam tujuh istilah yaitu,⁴⁹

1. *Amendment* (perubahan)
2. *Revision* (perbaikan)
3. *Alteration* (perubahan)
4. *Reform* (perbaikan)
5. *Change* (pergantian)
6. *Modified* (modifikasi)
7. *Review* (tinjauan)

Perkataan perubahan dalam konstitusi, asal katanya adalah ubah dan kata kerjanya adalah mengubah. Menurut Sri Soemanti kata mengubah konstitusi/Undang-Undang Dasar sama dengan “mengamendemen Konstitusi/Undang-Undang Dasar”. Pendapat beliau tersebut didasarkan pada arti “mengubah Undang-Undang Dasar” dalam bahasa Inggris berarti “*to amend the constitution*”, sedangkan kata “perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar” dalam bahasa Inggris berarti “*constitution amendment*”. Dengan demikian, menurut Sri Soemanti, mengubah Undang-Undang Dasar/Konstitusi berarti dua, yaitu *pertama* mengubah sesuatu

⁴⁹ *Ibid.*, lihat juga Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 69.

yang sudah diatur dalam konstitusi, dan kedua menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam konstitusi.⁵⁰

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang, yaitu *renewel* (pembaruan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan amendemen (perubahan) seperti dianut oleh negara-negara Anglo Saxon. Sistem pertama ialah, apabila suatu konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara yang menganut sistem ini: Belanda, Jerman, dan Perancis.⁵¹

Sistem yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah (amendemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku . Dengan kata lain, hasil amendemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat. Artinya hanya ada beberapa ketentuan atau pasal dalam konstitusi tersebut yang diubah atau diamendemen, bukan secara keseluruhan isi konstitusi tersebut yang berubah.⁵²

⁵⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, Dalam Fajlurrahman Jurdi, *Op.,Cit.*, hlm. 154-155.

⁵¹ Dahlan Thahib dkk, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 75-76.

⁵² Tim Kajian Amendemen FH Unibraw, 2000, *Amendemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 6.

B. Konsep Pemilu

1. Definisi Pemilu

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanyenya pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.⁵³ Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagian kekuasaan dan mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.⁵⁴ Pemilu sebagai instrumen demokrasi prosedural harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas Pemilu dan peraturan perundang-undangan sebagai landasan substantif.⁵⁵

⁵³ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Pemilihan Umum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 1.

⁵⁴ *Ibid.*,

⁵⁵ Amelia Haryanti dan Yulita Pujilestari, Fungsi Dan Peran Bawaslu Dalam Pemilu Sebagai Implementasi Penegakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol 6 No 1, 2019, hlm. 748.

Wolhoff membuat definisi tentang pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung. Di dalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu sistem pemilihan untuk wakil-wakilnya agar menjalankan atau turut serta dalam pemerintahan atas nama rakyat. Dapat dipahami maksud dari Wolhoff, bahwa pemilu adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan, dimana para wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandat dari rakyat, oleh karena tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan.⁵⁶

Pemilu yang bebas dan adil adalah instrumen untuk menghasilkan pemerintah pilihan rakyat. Oleh karena itu, selama rakyat tidak bisa ikut langsung ambil bagian dalam pemerintahan, maka pemilu merupakan keharusan agar rakyat dapat memilih wakil-wakilnya duduk di pemerintahan. Pemilu digelar berkala agar rakyat dapat mengontrol pemerintah melalui mekanisme memilih (kembali) atau tidak memilih (kembali) para pejabatnya. Karena

⁵⁶ *Ibid.*,

mendapat mandat langsung dari rakyat, pemerintahan yang terbentuk akan kuat sehingga efektif menjalankan tugas dan wewenangnya. Tugas dan wewenang atau fungsi pemerintahan adalah melindungi hak asasi warga negara dan menjamin kesetaraan, kebebasan, dan kesejahteraan pemerintah membiarkan organisasi-organisasi masyarakat tumbuh dan berkembang, bukan saja karena warga negara punya hak berserikat dan berkumpul, tetapi hadirnya masyarakat sipil yang kuat dapat melakukan kontrol atas kemungkinan pemerintah menyalahgunakan kekuasaan.⁵⁷

Pemilu merupakan sarana pengejawantahan kedaulatan rakyat. Sebab melalui pemilu, rakyat bisa memilih wakil-wakilnya untuk duduk di pemerintahan, sementara para calon pejabat pemerintah bisa berkompetisi untuk mendapatkan dukungan suara rakyat, ini adalah bentuk dari demokrasi prosedural. Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilihan Umum sebanyak dua belas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2019.⁵⁸

⁵⁷ Didik Supriyanto, 2021, *Demokrasi dan Pemilu (Negara, Pemerintah, dan Partai Politik)*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, hlm. 11-12.

⁵⁸ Achmad Edi Subiyanto, Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaharuan Demokrasi Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2, 2020, hlm. 356. Diakses pada 3 Desember 2021.

Dalam Pemilu, partai politik mengajukan calon-calon pemimpin dipilih oleh rakyat untuk menjadi wakil-wakilnya di pemerintahan. Sementara dalam pengambilan kebijakan, partai politik menjadi jembatan antara rakyat dengan pemerintah. Sebagai organisasi yang berada di tengah-tengah rakyat, partai politik menangkap aspirasi rakyat, lalu mengagregasi aspirasi untuk disampaikan dan diperjuangkan oleh kader-kadernya yang duduk di pemerintahan. Melihat posisi dan fungsi tersebut maka dalam negara demokrasi partai politik tidak bisa diabaikan. Sebab, tanpa partai politik mustahil demokrasi bisa berjalan.⁵⁹

Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu baik itu Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara berbeda dan bertahap.⁶⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie ada beberapa alasan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala, yaitu: (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

⁵⁹ Didik Supriyatno, *Op., Cit.*, hlm. 13

⁶⁰ Achmad Edi Subiyanto, *Op., Cit.*, hlm. 362

beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia internasional, 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.⁶¹

Menurut MK bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden haruslah dikaitkan dengan sistem pemerintahan menurut UUD NRI 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD NRI 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD NRI 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 NRI 1945.⁶²

2. Sejarah Pemilu

Dalam pembahasan persiapan naskah UUD NRI 1945 yang dilakukan para pendiri negara, UUD NRI 1945 secara eksplisit tidak mengatur pemilu sebagai mekanisme pengisian jabatan kepala negara atau anggota legislatif. Ihwal ini, konstitusi yang dihasilkan pendiri negara hanya mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden

⁶¹ Jimly Asshiddiqie dalam *Ibid.*,

⁶² *Ibid.*, hlm. 363.

dipilih oleh MPR dan pengisian anggota MPR dan DPR tidak diatur undang-undang. Perkembangan penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah menempuh perjalanan panjang menuju wujudnya seperti penyelenggaraan saat ini.⁶³

Secara historis, perkembangan pemilu di Indonesia dibagi menjadi empat fase, yaitu: Pemilu 1955, Pemilu 1971-1997, Pemilu 1999, dan Pemilu 2004-2019. Pembagian tersebut didasarkan atas pertimbangan konstitusi yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu dan konfigurasi politik yang mengintarnya. Dalam hal ini, Pemilu 1955 dilaksanakan di bawah UUDS 1950 dengan konfigurasi politik demokrasi liberal. Pemilu 1971-1997 dilaksanakan di bawah UUD NRI 1945 di tengah kondisi politik dan konfigurasi politik otoriter berbaju demokrasi Pancasila model rezim Orde Baru. Sementara itu, pemilu 1999 ditempatkan sebagai fase tersendiri, meski dilaksanakan di bawah UUD 1945 namun suasana transisi politik setelah mundurnya Presiden Soeharto begitu terasa. Terakhir, Pemilu 2004-2019 di bawah UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil reformasi konstitusi 1999-2002.⁶⁴

2.1) Pemilu 1955

Pemilu pertama pada tahun 1955. Penyelenggaraan pemilu baru terselenggara hampir sepuluh tahun setelah proklamasi kemerdekaan. Banyak kendala yang bersumber dari

⁶³ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Op., cit.*, hlm. 27.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 27-28.

dalam negeri dan ada pula yang berasal dari faktor luar negeri. Sumber penyebab dari dalam antara lain ketidaksiapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan Pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Penyebab yang tidak kalah pentingnya adalah sikap pemerintah yang tidak mau menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan kompetitif. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.⁶⁵

Pemilu pertama di Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Konstituante. Pada pemilu pertama pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu tahap I untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 dan tahap II dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 1955 yaitu untuk memilih anggota konstituante. Pemilu dapat dilaksanakan secara aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi dan atau campur tangan terhadap partai politik. Pada pemilu tahap I diikuti oleh 118 peserta yang terdiri dari 36 partai

⁶⁵ Evi Noviawati, *Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Galuh Yustisi*, Vol 7, No 1, 2019, hlm. 79.

politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk tahap II diikuti oleh 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.⁶⁶

2.2) Pemilu 1971-1997

Pemilu 1971-1997 merupakan Pemilu yang dilaksanakan di bawah pemerintah Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto karena Pemilu yang dilaksanakan regular sejak tahun 1971 sampai terakhir tahun 1997 acapkali disebut dengan Pemilu orde baru. Secara konstitusional, penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan di bawah UUD NRI 1945 yang diberlakukan kembali oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa, UUD NRI 1945 sama sekali tidak diatur mengenai Pemilu, sehingga dinamika pembentukan kerangka hukum Pemilu sangat tergantung dari pengaturan di tingkat undang-undang. Bila dibandingkan dengan Pemilu 1955, persiapan penyelenggaraan Pemilu Orde Baru terbilang cukup panjang dan dalam suasana yang sudah terbebas dari tekanan perang fisik melawan penjajah. Hanya saja, tantangan penyelenggaraan lebih pada suasana politik dalam negeri yang tidak stabil pasca peristiwa Gerakan PKI tanggal 30 September 1965. Tantangan dimaksud juga

⁶⁶ *Ibid.*,

menyebabkan lamanya proses pembentukan undang-undang Pemilu.⁶⁷

2.3) Pemilu 1999

Setelah keberhasilan Gerakan reformasi 1998, Pemilu 1999 adalah Pemilu pertama dengan suasana baru pasca rezim Orde Baru. Pemilu 1999 dilaksanakan di tengah euforia reformasi dengan animo besar untuk mewujudkan kebebasan berserikat dan berkumpul. Muara dari animo tersebut, menjamurnya partai politik baru menyambut Pemilu 1999. Di tengah suasana reformasi, pemilu 1999 diyakini akan jauh lebih sehat jika dibandingkan penyelenggaraan Pemilu selama Orde Baru.⁶⁸

Pemilu pasca Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 diikuti oleh 48 partai politik dari 180 partai politik yang terdata hingga akhir bulan Maret 1999. Banyaknya partai politik yang mendaftar sebagai konsekwensi dari dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 1999 tentang partai politik yang memberikan kebebasan berpolitik yaitu kebebasan mendirikan partai politik. Pemilu tahun 1999 diselenggarakan secara demokratis dan transparan berdasarkan asas jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia melalui sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar seperti halnya pemilu yang

⁶⁷ Saldi Isra dan Khairul fahmi, *Op., cit.*, hlm. 42.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 58.

dilaksanakan pada tahun 1997. Pemilu 1999 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dibentuk oleh Presiden beranggotakan 48 orang dari unsur partai politik dan 5 orang wakil pemerintah.⁶⁹

2.4) Pemilu 2004-2019

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama pasca perubahan UUD 1945. Apabila dalam pelaksanaan pemilu Orde Baru dan pemilu 1999 hanya didasarkan pada dasar hukum tertingginya adalah ketetapan MPR, namun Pemilu 2004 dan pemilu-pemilu setelahnya dilaksanakan berdasarkan mandat langsung dari konstitusi setelah perubahan, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Sebab, setelah perubahan, UUD NRI Tahun 1945 mengatur secara khusus bab tentang pemilu dan juga menentukan secara jelas jabatan-jabatan politik yang dipilih melalui pemilu.⁷⁰ Penyelenggaraan pemilu pada masa orde baru adalah untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD, dan Utusan Daerah. Akan tetapi setelah amandemen ke-IV UUD NRI Tahun 1945 pada 2002, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu.⁷¹

⁶⁹ Evi Noviawati, *Op., cit.*, hlm. 82.

⁷⁰ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Op., cit.*, hlm. 67.

⁷¹ Evi Noviawati, *Op., Cit.*,

Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 didasarkan pada filosofi daulat rakyat yang dalam pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam konteks peralihan kekuasaan, frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai pemilu. Sebab, pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi. Ketentuan mengenai pemilu dimuat dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945

- 1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- 2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- 3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- 4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- 5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
- 6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

3. Sistem Pemilu

Sistem Pemilu adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon

terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, sistem pemilu adalah seperangkat variabel yang mengatur pelaksanaan Pemilu.⁷² Menurut Reynolds bahwa, sistem pemilu memiliki tiga fungsi: *Pertama*, sebagai institusi untuk menyeleksi para pengambil keputusan, *Kedua*, sebagai saluran menuntut pertanggungjawaban para wakil yang terpilih; dan *ketiga*, membantu menetapkan batasan wacana politik para pemimpin.⁷³ Berikut merupakan sistem pemilu, yaitu:

3.1) Sistem Pemilu Semi Proporsional

Sistem Pemilu semi proporsional merupakan sistem yang mengonversi suara menjadikursi dengan hasil yang berada di antara proporsionalitas sistem perwakilan proporsionalitas dengan mayoritarian dari sistem mayoritas-pluralitas.⁷⁴ Terdapat tiga macam sistem pemilu dalam kelompok ini yang digunakan untuk pemilihan para anggota legislatif, yaitu: *Single Non-Transferable Vote* (SNVT), sistem parallel (atau campuran), dan *Limeted Vote* (LV).

Pertama, sistem *Single Non-Transferable Vote* (SNVT) ini, setiap pemilih memilih satu suara, tetapi ada beberapa kursi yang

⁷² Wasis Susetyo, 2015, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm. 28.

⁷³ *Ibid.*,

⁷⁴ Ben Reilly and Andrew Reynolds, *Sistem Pemilu*, Dalam Fajlurrahman Jurdi, *Op., cit.*, hlm. 124-125.

harus diisi dalam distrik tersebut dan calon anggota legislatif yang memperoleh suara terbanyak dapat mengisi kursi tersebut, *Kedua*, Sistem Paralel menggunakan dua sistem utama, baik daftar-daftar representasi proporsional maupun distrik-distrik mayoritas-pluralitas. Dalam sistem ini representasi proporsional daftar tidak memberikan imbalan atas setiap disproportionalitas dalam distrik mayoritarian: dan *Ketiga*, Sistem Limited Vote, sistem LV terletak diantara SNVT dan *Block Vote* (varian dalam sistem pluralitas-mayoritas), karena dalam sistem ini ada distrik wakil majemuk, dan para calon anggota legislatif yang menang semata-mata adalah mereka yang mengumpulkan paling banyak suara. Para pemilih dapat memberikan suara yang jumlahnya lebih sedikit dari jumlah kursi yang harus diisi, tetapi lebih dari satu suara.⁷⁵

3.2) Sistem Pemilu Proporsional

Sistem pemilu proporsional ialah sistem di mana persentase kursi di dewan perwakilan rakyat yang akan dibagikan kepada tiap-tiap partai politik dengan jumlah persentase suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu.⁷⁶ Dalam sistem pemilu *proportional representation* (perwakilan berimbang) terdapat varian *list system* (sistem daftar) yang juga memiliki subvarian, yaitu: *open list system*, *closed list system*, *free list system*, dan *semi-open list*

⁷⁵ *Ibid.*,

⁷⁶ Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

system. Kecenderungan yang dipilih oleh Indonesia adalah *open list system*. Sebagaimana menurut Farrel, pilihan atas sistem pemilu proporsional tersebut memiliki beberapa karakteristik, yaitu *pertama*, setiap distrik (daerah pemilihan) berwakil banyak; *kedua*, setiap partai politik menyajikan daftar kandidat (calon) dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang tersedia; *ketiga*, pemilih memilih salah satu kandidat; *keempat*, partai politik memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh; dan *kelima*, calon terpilih adalah calon yang mencapai suara yang lebih banyak dari jumlah suara calon lain dari partai dan Dapil yang sama. Adapun jika menggunakan varian *semi-open list system*, maka kandidat (calon) yang dapat mewakili adalah yang berhasil mencapai dan memapui ambang batas (dalam hal ini BPP).⁷⁷

3.3) Sistem Pemilihan Distrik

Sistem mayoritas-pluralitas atau sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua, didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasaya disebut distrik karena kevilnya daerah yang dilputi) mempunyai satu wakil dalam parlemen.⁷⁸

Untuk keperluan pemilihan, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh sejumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh

⁷⁷ Indra Pahlevi, Dalam fajlurrahman Jurdi, *Op., cit.*, hlm. 126.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 136.

suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih itu kekalahannya. Misalnya, dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon yakni A dan B. calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang.⁷⁹

4. Penyelenggara Pemilu

Diantara rekomendasi *Global Commission on Elections, Democracy & security* (GCEDS) tahun 2012 terkait penyelenggara pemilu adalah pemerintahan sebuah negara harus menghasilkan *Electoral Management Body* (EMB) yang profesional, kompeten dan memiliki kebebasan penuh dalam bertindak.⁸⁰ Menurut GCEDS, lembaga tersebut harus melaksanakan pemilu secara profesional, nonpartisan dan transparan.⁸¹ Rekomendasi GCEDS sejalan dengan prinsi-prinsip internasional untuk menjamin penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi dan kredibilitas seperti dirumuskan *The International IDEA* dengan 7 (tujuh) prinsip yang berlaku umum dalam menjaga kredibilitas penyelenggara pemilu, yaitu prinsip:

⁷⁹ *Ibid.*,

⁸⁰ Global Comission on Election, Democracy and Security, Dalam Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Op., cit.*, hlm. 132

⁸¹ *Ibid.*,

independen, imparial, integritas, transparan, efisien⁸², profesional⁸³ dan berorientasi melayani.⁸⁴

Lebih lanjut lembaga penyelenggara pemilu juga dituntut mampu menghadirkan Kemandirian dan Ketidakberpihakan. Makna kemandirian adalah tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun sehingga lembaga ini bersih dari intervensi. Yang terpenting adalah bagaimana lembaga ini tidak bertindak bias atau menghindari kecenderungan politis dari pihak tertentu. Tugas utamanya adalah untuk melakukan administrasi atau mengawasi jalannya pemilihan umum.⁸⁵

Rekomendasi GCEDS dan prinsip internasional lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana dirumuskan IDEA juga sudah diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat mandiri. Hal itu ditegaskan dalam

⁸² Efisiensi yang dimaksud bahwa diperlukan kredibilitas penyelenggara pemilu pada saat melaksanakan seluruh proses pemilu, sehingga dapat tepat dan cepat dalam mengambil kebijakan dan tindakan. Berbagai faktor mempengaruhi efisiensi, misalnya staf yang kompeten, profesionalisme, sumber daya, dan yang terpenting adalah waktu yang cukup untuk mengorganisir pemilu.

⁸³ Profesional dimaksud adalah melihat bagaimana sebuah lembaga penyelenggara pemilu bertindak sesuai tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu diperlukan sebuah lembaga yang profesional dalam menyelenggarakan praktek demokrasi ini. Hal terpenting adalah harus diisi oleh orang yang memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai prosedur pemilihan umum dan filosofi pemilihan umum yang bebas dan adil, diberi wewenang untuk melaksanakan dan mengatur proses tersebut.

⁸⁴ Alan Wall dkk, *Electoral Management Design : The Internasional IDEA Hand Book, Ibid.*,

⁸⁵ Indra Pahlev, Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya, *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 1, Juni 2011, hlm. 53.

Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Artinya, secara konstitusional, Indonesia memilih untuk menyerahkan tugas penyelenggaraan pemilu kepada suatu lembaga yang terpisah dari lembaga pemerintah yang bersifat mandiri.⁸⁶ Pengejawatahan Pasal 22E Ayat (5) dibuktikan dengan keberadaan tiga lembaga penyelenggara pemilu yaitu, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pembentukan KPU dengan tugas pokok sebagai penyelenggara pemilu, Bawaslu sebagai pengawas pemilu dan DKPP sebagai penjaga kode etik penyelenggara pemilu.

4.1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Setelah Orde Baru atau lebih tepatnya setelah amendemen UUD NRI tahun 1945, lembaga penyelenggara pemilu secara konsisten dinamai Komisi Pemilihan Umum (KPU). Nama ini sebenarnya dapat ditemukan dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yang menyebut komisi pemilihan umum dengan huruf kecil, yakni; “k (kecil), p (kecil), dan u (kecil). Hal ini bermakna, konstitusi tidak bermaksud menyebut lembaga penyelenggara pemilu harus dinamai KPU, di mana bisa saja dengan nama lain.⁸⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 Tentang

⁸⁶ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Op., cit.*, hlm. 132-133.

⁸⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Op., cit.*, hlm. 159.

Pemilihan Umum ditegaskan bahwa, “Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu”. Dalam pasal 12 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pemilihan umum, KPU bertugas sebagai berikut:

- a. *merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;*
- b. *menyusun tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;*
- c. *Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;*
- d. *Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu;*
- e. *Menerima daftar pemilih dari KPU provinsi;*
- f. *Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;*
- g. *Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;*
- h. *Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;*
- i. *Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;*
- j. *Menyosialisasikan penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;*
- k. *Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan pemilu; dan*
- l. *Melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Kemudian dalam Pasal 13 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan bahwa KPU berwenang sebagai berikut:

- a. *Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;*
- b. *Menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;*
- c. *Menetapkan peserta Pemilu;*

- d. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU provinsi untuk pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- f. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
- g. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan ;
- h. Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
- i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
- j. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KKPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
- l. Melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 14 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan

bahwa KPU berkewajiban sebagai berikut:

- a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
- b. Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara;
- c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;

- d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia;
- f. Mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- g. Menyampaikan laporan periodik mengenai Penyelenggaraan Pemilu kepada presiden dan DPR tembusan kepada Bawaslu;
- h. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- i. Menyampaikan laporan Penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;
- j. Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu;
- k. Menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;
- l. Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. Melaksanakan putusan DKPP; dan
- n. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian selain ditingkat pusat, masing-masing provinsi dan kabupaten/kota juga memiliki KPU Provinsi dan kabupaten/kota yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota yang berada dibawah koordinasi KPU RI. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah Penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan dan dalam menyelenggarakan Pemilu,

KPU bebas atas intervensi dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. KPU berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan tugasnya, KPU memiliki Sekretariat Jenderal; KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh sekretariat. Jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus). Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji.

4.2) Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)

Kelembagaan pengawas pemilu baru muncul pada pelaksanaan pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuasaan rezim penguasa. Pembentukan

panwaslak pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih massif. Protes-protes ini lantas direspons pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan “kualitas” Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, Pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).⁸⁸ Tujuan mendasar dibentuknya Pengawas Pemilu dalam hal ini Bawaslu adalah untuk mewujudkan pemilu yang jujur dan adil.

Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa, “Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sesuai dengan Pasal 89 Ayat (2) UU No 7

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 166.

Tahun 2017 dijelaskan Bawaslu terdiri atas, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN; dan Pengawas TPS. Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN; dan Pengawas TPS bersifat *ad hoc*. Dalam pasal 93 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pengawasan Pemilu, Bawaslu bertugas sebagai berikut:

- a. *menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;*
- b. *Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:*
 1. *pelanggaran Pemilu; dan*
 2. *sengketa proses Pemilu;*
- c. *mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:*
 1. *perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;*
 2. *perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;*
 3. *sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan*
 4. *pelaksanaan persiapan tainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan perahrran perundangundangan;*
- d. *Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:*
 1. *Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;*
 2. *Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;*
 3. *Penetapan Peserta Pemilu;*
 4. *Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 5. *Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;*
 6. *Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;*

7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 11. Penetapan hasil Pemilu;
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;
 - f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 1. putusan DKPP;
 2. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 3. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
 4. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 5. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
 - i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
 - j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
 - k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
 - l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
 - m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 95 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan bahwa Bawaslu berwenang sebagai berikut:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap

- pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengahrr mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
 - c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uarg;
 - d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
 - e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersanglmtan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparahr sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepoiisian Republik Indonesia;
 - f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
 - h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten//Kota, dan Panwaslu LN;
 - j. MengangKat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
 - k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 96 UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan

bahwa Bawaslu berkewajiban sebagai berikut:

- a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenan;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan Pengawas Pemilihan Umum atau lebih sering disebut BAWASLU, lembaga pengawas Pemilu yang dibentuk dengan dasar bahwa untuk mencapai tujuan pemilu sesuai dengan asas yang dimatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dibutuhkan lembaga yang secara khusus diberikan tugas untuk mengawasi dan dapat menjaga marwah penyelenggaraan pemilu. Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu untuk mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, Menerima aduan, menangani kasus pelanggaran administratif Pemilu serta pelanggaran pidana Pemilu berdasarkan tingkatan sesuai peraturan perundang-undangan Bawaslu diatur dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

4.3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Di samping KPU dan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu dalam UU No 7 Tahun 2017 juga diatur lembaga yang memiliki tugas pokok sebagai penjaga marwah kode etik penyelenggara pemilu, hal ini dipertegas berdasarkan Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik

Penyelenggara Pemilu”. Dalam pasal 159 Ayat (1), (2) dan (3) UU No 7 Tahun 2017, dijelaskan bahwa, DKPP bertugas, berwenang dan berkewajiban sebagai berikut:

(1) DKPP Bertugas:

- a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu; dan*
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan ad anya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.*

(2) DKPP Berwenang:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;*
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;*
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan*
- d. memutuskan pelanggaran kode etik.*

(3) DKPP Berkewajiban:

- a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparzialitas, dan transparan;*
- b. menegakkan kaidah atau norrna etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;*
- c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus. yang timbul untuk popularitas pribadi; dan*
- d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.*

DKPP adalah lembaga penyelenggara pemilu bersifat tetap, struktur kelembagaannya lebih profesional, dan dengan tugas, fungsi, kewenangan menjangkau seluruh jajaran penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) beserta jajarannya dari pusat sampai tingkat kelurahan/desa. Anggota DKPP dipilih dari unsur masyarakat, profesional dalam bidang kepemiluan,

ditetapkan dan menjabat selama lima tahun dengan masing-masing 1 (satu) perwakilan (*ex officio*) dari unsur anggota KPU dan Bawaslu. DKPP sebagai lembaga etik penyelenggara pemilu memiliki tugas pokok agar penyelenggara pada lembaga KPU dan BAWASLU menjaga tindakan-tindakan yang dapat melanggar kode etik penyelenggara pemilu, DKPP juga berwenang dalam penegakan hukum kode etik penyelenggara pemilu. DKPP sebagai bagian dari tiga lembaga negara penyelenggara pemilu, selain menjaga kode etik anggota KPU dan BAWASLU, tentunya DKPP juga harus menjaga integritas dan profesionalitas dalam melaksanakan tugasnya, agar tercipta suatu lembaga penyelenggara pemilu bersih independen dan berintegritas.

5. Dasar Hukum Penyelenggaraan Pemilu

Dasar hukum merupakan norma hukum yang dijadikan sebagai dasar atau landasan bagi tindakan hukum oleh orang atau badan hukum yang masuk dalam kategori subjek hukum. Ada beberapa norma yang berlaku dalam masyarakat, seperti norma agama, norma kesusilaan, norma sosial, norma kesopanan, dan norma hukum. Dasar hukum tidak sama dengan hukum dasar. Dasar hukum adalah norma hukum, sedangkan hukum dasar adalah hukum yang menjadi rujukan sebagai sumber hukum. Hukum dasar dapat dikatakan sebagai *staat fundamental*

norm, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁹

Dasar hukum penting eksistensinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam konteks pemilu, eksistensi dasar hukum pemilu sangat penting, agar penyelenggaraan pemilu tersebut terarah dan memiliki tujuan-tujuan yang jelas. Dengan adanya dasar hukum, setiap orang bertindak dan mengambil keputusan dengan cermat dan dilindungi oleh hukum selama tindakannya berdasarkan atas norma hukum.

90

Pemilu yang demokratis dan akuntabel tidak dapat terwujud manakala tidak ada dasar hukum yang mengaturnya. Misalkan norma tentang mekanisme pendaftaran calon anggota legislatif tidak diatur dalam undang-undang pemilu dapat menyebabkan tidak adanya kejelasan bagi masyarakat.⁹¹ Maka kehadiran dasar hukum pemilu sangat dibutuhkan demi mewujudkan dan menjaga hakikat pemilu yang merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat. Dasar hukum pemilu dapat dilihat mulai dari UUD NRI Tahun 1945 sampai pada undang-undang dan peraturan teknis penyelenggaraannya.

⁸⁹ Fajlurrahman Jurdi, *Op., Cit*, hlm. 34.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 35.

⁹¹ *Ibid.*,

a) UUD NRI Tahun 1945

UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur secara jelas mengenai penyelenggaraan pemilu. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa:

- 1) *Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- 2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- 3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- 4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- 5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dasar konstitusional Pemilu secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga kedudukannya sangat kuat. Hal ini juga merupakan pengejawantahan dari konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang digunakan dalam konteks Negara Republik Indonesia.

b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor Tahun 2017 dibentuk dengan dasar menyederhankan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga undang-undang, 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 Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu juga dimaksudkan untuk menjawab 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.⁹²

Pasal 1 angka 1 UU No. 17 tahun 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.”

Kemudian dalam Undang-Undang ini juga ditaur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemilu. Pasal 167 UU No. 7 Tahun 2017 mengatur bahwa;

- 1) *Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali.*
- 2) *Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU.*
- 3) ***Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.***
- 4) *Tahapan penyelenggaraan pemilu:*
 - a. *Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggara pemilu;*

⁹² *Ibid.*, hlm. 64

- b. *Pemuktakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;*
 - c. *Pendaftaran dan verifikasi daftar pemilu;*
 - d. *Penetapan peserta pemilu;*
 - e. *Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;*
 - f. *Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;*
 - g. *Masa kampanye pemilu;*
 - h. *Masa tenang;*
 - i. *Pemungutan dan penghitungan suara;*
 - j. *Penetapan hasil pemilu; dan*
 - k. *Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.*
- 5) *Pemungutan suara di luar negeri dapat dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara pada hari sebagaimana dimaksud ayat (3)*
 - 6) *Tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum pemungutan suara.*
 - 7) *Penetapan pasangan Calon terpilih paling lambat 15 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.*
 - 8) *Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (5) diatur dengan Peraturan KPU.*

Angka 3 dalam Pasal 167 diatas yang diuji konstitusioanlitasnya di MK karena dalam aturan tersebut sebagai teknis penyelenggaran pemilu, juga secara langsung menegaskan tentang desain keserentakan pemilu lima kotak.

Undang-Undang ini secara keseluruhan mengatur mengenai pemilihan umum yaitu pemilihan umum calon anggota legislatif baik ditingkat pusat dan daerah, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, serta mengatur penyelenggara pemilu. Pengaturan secara menyeluruh ini menyebabkan undang-undang ini menjadi

kodifikasi Undang-Undang Pemilu sebelumnya, sehingga disusun dalam enam buku yang dibagi dalam 573 pasal.⁹³

c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dimohonkan oleh Effendi Gazali, Ph.D., M.P.S.I.D, M.Si ber tanggal 10 Januari 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Pemohon melakukan permohonan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pas.77sal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD1945.

Pada pokok permohonan pemohon setidaknya terdapat dua dalil utama yang mendasari permohonan pemohon, *Pertama*, pemohon mendalilkan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1), (2) dan (6) UUD 1945 mengamanatkan bahwa Pemilihan Umum diatur “dengan Undang-undang” bukan “dalam Undang-Undang”, dengan demikian maka Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden seharusnya diatur dengan satu Undang-Undang. *Kedua*, Bahwa Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara

⁹³ *Ibid.*, hlm. 66.

tidak bersamaan oleh Pemohon dinilai berpotensi merugikan Hak Konstitusional Warga Negara, yaitu kemudahan dalam pelaksanaan pemilihan Umum dan pemborosan dana yang dikeluarkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. *Ketiga*, Pemohon berpendapat bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) dan (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk lebih jelas terkait dengan materi muatan yang dimohonkan ke MK dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres mengatur bahwa;

“Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD”.

Pasal 9 UU Pilpres mengatur bahwa;

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai P olitik 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 nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan P emilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU Pilpres mengatur bahwa,

“Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mengumumkan bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.”

Pasal 12 ayat (2) UU Pilpres mengatur bahwa;

“Bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden yang diumumkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan.”

Pasal 14 ayat (2) UU Pilpres mengatur bahwa;

“Masa pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR.”

Pasal 112 UU Pilpres mengatur bahwa;

“Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Dalam amar putusan MK mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian yaitu menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan MK tersebut berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019.

Desain pelaksanaan pemilu serentak 2019 merupakan tindak lanjut Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Dalam putusan pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tersebut, MK menegaskan bahwa penyelenggaraan Pilpres yang tidak bersamaan dengan

penyelenggaraan anggota legislatif adalah bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Putusan itu didasarkan atas tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* pembentukan UUD NRI Tahun 1945, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, serta hak memilih warga negara secara cerdas.

Akibat pemisahan pemilu presiden dan pemilu legislatif melatarbelakangi lahirnya Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014. Putusan itu menyatakan, bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dari pemilu presiden tidak konstitusional. MK pun memerintahkan agar kedua jenis pemilu itu diselenggarakan serentak mulai Pemilu 2019. Tujuan dari putusan ini adalah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial. Desain keserentakan Pilpres dengan pemilu legislatif akan berkontribusi untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang dikehendaki oleh konstitusi.⁹⁴

d) PKPU Nomor 15 Tahun 2018

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum merupakan tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. PKPU Nomor 15 Tahun 2018

⁹⁴ Mahkamah Konstitusi, Pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78

mengatur secara teknis penyelenggaraan pemilu tahun 2019 dalam pengaturan pasalnya sebagai implementasi keserentakan pemilu lima kotak dapat dilihat pada Pasal 6 Ayat (2) PKPU Nomor 15 Tahun 2018 yang mengatur bahwa;

Kotak suara yang diadakan untuk pemungutan suara di TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari 5 (lima) jenis kotak suara, masing-masing untuk menyimpan:

- a. surat suara Pasangan Calon;⁹⁵*
- b. surat suara calon anggota DPR;*
- c. surat suara calon anggota DPD;*
- d. surat suara calon anggota DPRD Provinsi; dan*
- e. surat suara calon anggota DPRD/Kota.*

PKPU Nomor 15 Tahun 2018 ini sebagai acuan teknis penyelenggaraan Pemilu yang mengatur terkait pemenuhan kebutuhan saat pelaksanaan pemilu serentak. Ketentuan Pasal 6 Ayat (2) tersebut yang saat pelaksanaan Pemilu diharuskan menyiapkan lima kotak suara menegaskan pelaksanaan pemilu serentak lima kotak.

e) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dimohonkan pengujiannya oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)⁹⁶. Pemohon mengujikan Pasal 167 ayat (3),

⁹⁵ Pasangan calon yang dimaksud adalah pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

⁹⁶Perludem adalah organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia.

Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 18 ayat (3), dan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara lebih komprehensif permohonan ini mengajukan pengujian konstitusionalitas terhadap pasal-pasal dibawah ini:

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

- a) Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa *“pemungutan suara dilaksanakan secara serentak”*;
- b) Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sepanjang frasa *“Pemungutan suara pemilu diselenggarakan secara serentak”*.

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

- a) Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota *“Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia;*

- b) Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; *“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024”;*
- c) Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang *“Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diangkat pejabat gubernur, pejabat bupati, pejabat walikota sampai terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”;*

Dasar konstitusional yang digunakan oleh pemohon dalam permohonannya secara komprehensif dapat dilihat pada pasal-pasal dibawah:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”;
2. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”;
3. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”;
4. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”;
5. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”;

Amar putusan MK dalam pokok permohonan menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Namun, MK dalam putusannya pada bagian pertimbangan hukum telah merumuskan model keserentakan pemilihan umum. Model keserentakan pemilihan umum yang dirumuskan oleh MK berdasar

pada *original intent* perihal pemilihan umum serentak; keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Berdasarkan dasar penafsiran yang dilakukan MK pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:

- 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, 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 desain keserentakan Pemilu tersebut diatas yang diberikan oleh MK. secara tegas MK menegaskan bahwa keserentakan adalah syarat konstitusional penyelenggaraan Pemilu. Dalam putusan tersebut juga dijelaskan bahwa, Pemilu serentak nasional yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden semakin memperkokoh pendirian MK tentang kedudukan konstitusional keserentakan Pemilu.

Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 juga memberikan limitasi mengenai desain pemilu nasional yang konstitusional yang menjaga keserentakan pemilu serentak anggota DPR, anggota DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam putusan tersebut juga dilihat bahwa MK memberikan ruang untuk memisahkan antara pemilu anggota DPRD dengan pemilu nasional. Hal ini menjadi terobosan MK dengan memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan desain konstitusional penyelenggaraan pemilu nasional dan

pemilu lokal dengan tetap menjaga keserentakan yang diamanatkan dalam putusan MK.

C. Analisis Hukum Desain Konstitusional Penyelenggaraan pemilu Lokal Dan Pemilu Nasional

1) Kedudukan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Artinya, sejak saat itu pula putusan MK harus dilaksanakan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, baik untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Menurut Bambang Sutiyoso, putusan final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya yang pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan.⁹⁷ Derivasi dari amanah konstitusi ini dapat ditemukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Klausul mengikat

⁹⁷ Bambang Sutiyoso, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 160.

kemudian ditegaskan di dalam penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang mengatakan bahwa “Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*)”.

Konsekuensi yuridis dari ketentuan sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi telah mempunyai akibat hukum yang jelas dan tegas, serta tidak ada upaya hukum lanjutan sejak putusan tersebut selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.⁹⁸ Terlebih, putusan Mahkamah Konstitusi berlaku mengikat tidak hanya bagi pihak yang sedang berperkara di Mahkamah Konstitusi, namun juga mengikat bagi semua pihak (*erga omnes*).⁹⁹

2) Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Model Keserentakan Pemilu

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang melahirkan desain keserentakan Pemilu 5 kotak adalah gagasan yang lahir dari dasar pemikiran tentang penguatan sistem presidensial. Bahwa berdasarkan pertimbangan untuk penguatan sistem presidensial tersebut, Mahkamah menyatakan pemilihan umum yang

⁹⁸ M. Agus Maulidi, Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol 16, No 2, Juni 2019, hlm. 341.

⁹⁹ Maruarar Siahaan, “Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, Volume 16, Nomor 3, Juli 2009, hlm. 359.

konstitusional adalah pemilihan umum yang dilaksanakan secara serentak untuk memilih jabatan-jabatan politik yang diatur di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, yakni pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 membatasi keserentakan pemilu konstitusional hanya pada satu model keserentakan. Mahkamah dalam Putusan *a quo* menggunakan tiga metode yaitu penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut Mahkamah, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD NRI 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.

Terkait dengan persoalan tersebut, sekalipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum yang konstitusional adalah pemilihan umum anggota legislatif diselenggarakan serentak dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden,

namun Putusan *a quo* belum begitu tegas menentukan desain atau waktu keserentakan dimaksud. Bahkan, meski menggunakan *original intent* Pemilu Serentak Lima Kotak, apabila dibaca secara saksama kalimat demi kalimat terutama pertimbangan hukum halaman 82-85, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 hanya sekali menyebut pemilihan umum serentak yang penyelenggaraannya serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (hlm. 83). Sementara itu, penyebutan pemilihan umum serentak sebagai pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan serentak dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan disebut sebanyak 8 (delapan) kali. Tidak hanya itu, ketika menggunakan penafsiran sistematis, “penyelenggaraannya serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden” sebagaimana pemaknaan Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, yang hanya disebut satu kali dalam Putusan *a quo*, penyebutan itupun muncul saat menjelaskan konteks Pemilu Serentak Lima Kotak sebagai salah satu *original intent* dalam Perubahan UUD 1945.

Sebagai bagian dari penguatan sistem pemerintahan presidensial, pemilihan umum serentak dengan cara menyerentakan pemilihan umum anggota lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD) dengan pemilihan umum presiden dan

wakil presiden masih terbuka kemungkinan ditinjau dan ditata kembali. Peninjauan dan penataan demikian dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah prinsip dasar keserentakan pemilihan umum dalam praktik sistem pemerintahan presidensial, yaitu tetap mempertahankan keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat tingkat pusat (yaitu DPR dan DPD) dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Pertimbangan demikian, baik secara doktriner maupun praktik, didasarkan pada basis argumentasi bahwa keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden merupakan konsekuensi logis dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menegaskan terkait desain keserentakan Pemilu Konstitusional inilah yang kemudian ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 dan dilaksanakan pada Pemilu tahun 2019. Sedangkan dalam putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 telah mengubah pendirian MK dari putusan sebelumnya tentang desain keserentakan Pemilu.

Pada Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah memberikan limitasi keserentakan pemilu yaitu Pemilu dianggap konstitusional selama Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan rakyat, dan Anggota Dewan

Perwakilan Daerah tetap dilaksanakan serentak. Maka putusan MK ini tentunya menjadi ruang untuk menata desain keserentakan Pemilu yang ideal. Berubahnya pendirian MK dapat dilihat bahwa MK pada hakikatnya ingin memberikan desain keserentakan pemilu yang ideal pada pembentuk Undang-Undang tanpa melimitasi pada satu desain keserentakan penyelenggaraan pemilu.

3) Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Waikota sebagai Rezim Pemilu

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 selain berimplikasi pada model keserentakan Pemilu, Putusan *a quo* juga secara tidak langsung telah menjadikan Pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota mejadi bagian dari rezim Pemilu. Dapat dilihat pada putusan MK bagian pertimbangan hukum yang memberikan desain keserentakan pemilu tidak dilihat lagi ada frasa Pemilihan Kepala Daerah, karena Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota telah dirumuskan menjadi bagian dari model Pemilihan Umum.

Hal tersebut juga sesuai yang dijelaskan oleh Perludem, bahwa Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan No.55/2019 yang dibacakan pada Rabu (26/2) yang pada pokoknya menerangkan dalam *original intent* amendemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, terdapat tujuh gagasan pemilu serentak. Satu gagasan diantaranya menghendaki agar pemilihan umum serentak

dilaksanakan sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati atau wali kota. Gagasan tersebut dinilai menunjukkan secara eksplisit bahwa pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan bagian dari rezim pemilihan umum atau pemilu. Tiada perbedaan antara rezim pilkada dan rezim pemilu karena desain keserentakan dalam putusan MK tersebut disamakan dengan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif dengan pilkada.¹⁰⁰

Kemudian menurut Fadli Ramadhanil¹⁰¹, bahwa tidak adanya perbedaan antara Pilkada dengan Pemilu dapat pula terlihat dari empat desain pemilu serentak yang disebutkan oleh MK, yang dinilai konstitusional. Empat dari enam desain secara keseluruhan yakni sebagai berikut. Satu, Pemilu serentak untuk memilih presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), gubernur, bupati, dan wali kota. Dua, Pemilu serentak untuk memilih presiden, anggota DPR, DPD, DPR Daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota, gubernur, bupati, dan wali kota. Tiga, pemilu serentak nasional untuk memilih presiden, anggota DPR, dan DPD, dan beberapa waktu setelahnya

¹⁰⁰ <https://rumahpemilu.org/putusan-mk-no-55-2019-pilkada-bagian-rezim-pemilu/>, Putusan MK No. 55/2019, Pilkada bagian rezim pemilu, dikases pada 11 Mei, 2022.

¹⁰¹ Fadli Ramadhanil adalah Peneliti pada Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi yang fokus kajiannya pada isu pemilu dan demokrasi.

pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota, gubernur, bupati, dan wali kota. Empat, pemilu serentak nasional untuk memilih presiden, anggota DPR, dan DPD, dan beberapa waktu setelahnya pemilu serentak provinsi untuk memilih DPRD provinsi dan gubernur, dan beberapa waktu setelahnya pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota.

Pada desain kedua, ketiga, keempat, dan kelima. Pemilu serentak bisa dilaksanakan serentak dengan pemilihan gubernur, bupati dan wali kota. Artinya secara mekanisme keserentakan telah memiliki nalar yang sesuai.

Dalam putusan MK Nomor 55/PUU-XVII-2019 terdapat beberapa istilah digunakan yang materinya memuat pemilihan kepala daerah yaitu, Pemilihan Umum Serentak, Pemilihan Umum serentak lokal, Pemilihan Umum serentak provinsi, dan Pemilihan Umum serentak kabupaten/kota. Dalam putusan MK tersebut Pemilihan Gubernur dan Bupati/Wali Kota telah disebut sebagai bagian dari Pemilihan Umum.

Argumentasi yang mengatakan, bahwa pemilihan kepala daerah adalah rezim otonomi daerah karena diatur di bawah Bab VI Pemerintahan Daerah, yang berbeda dengan rezim pemilu yang diatur dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, sehingga pemilihan kepala daerah bukan pemilu juga sulit diterima. Karena rezim otonomi dan

rezim pemilu berdasar lokasi pengaturan dalam konstitusi tersebut sesungguhnya tidak relevan, sebab DPRD yang merupakan perangkat otonomi daerah tidak hanya diatur dalam Bab VI Pemerintahan Daerah, tetapi juga dalam Bab VIIB Pemilihan Umum.

Dalam praktik, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sesungguhnya tidak berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Kesamaan tersebut terlihat dari: pertama, asas yang digunakan: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil); kedua, penyelenggara yaitu penyelenggara KPU, BAWASLU, dan DKPP yang dasar hukumnya lembaga penyelenggaranya diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; ketiga, model manajemen yang digunakan: pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan, dan; keempat, model penegakan hukum yang digunakan: penanganan pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, dan tindak pidana, serta penyelesaian perselisihan administrasi dan perselisihan hasil.

Berdasarkan uraian dan pertimbangan yang telah diuraikan, bahwa Pemilihan Kepala Daerah telah menjadi bagian dari rezim pemilu. Hal tersebut mengubah putusan MK No 97/PUU-XI/2013 yang mengamanatkan bahwa kewenangan MK menangani

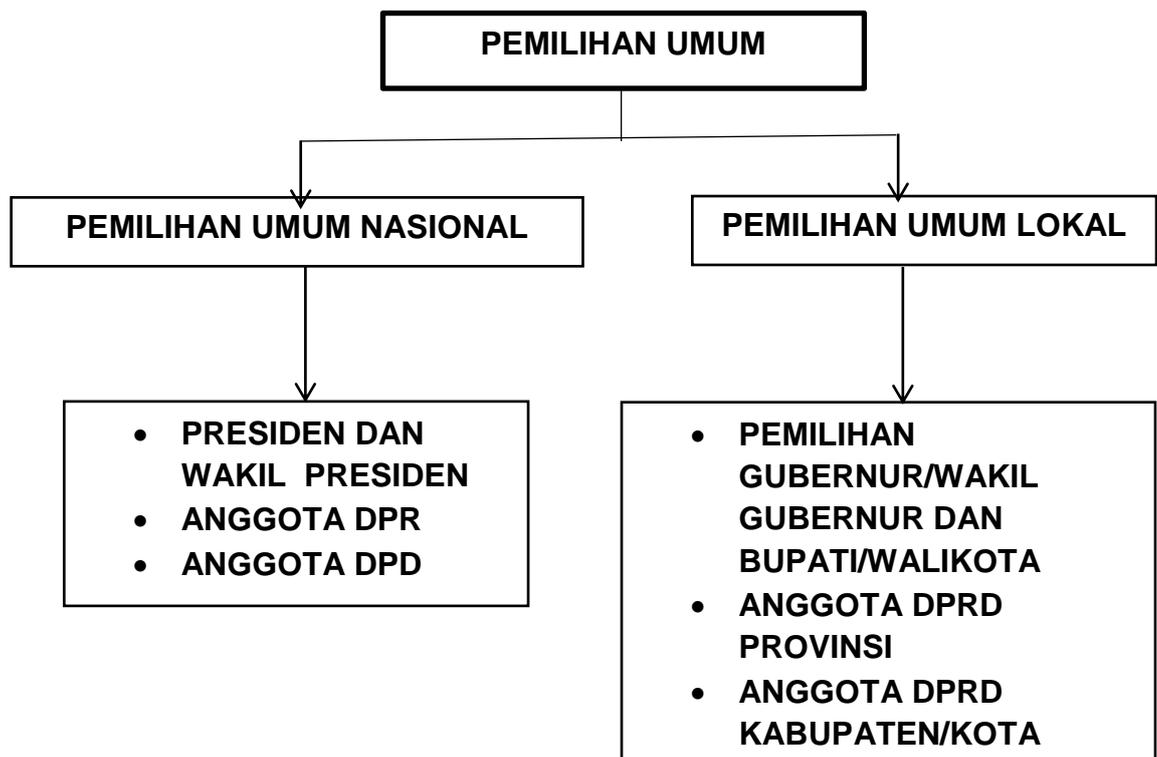
sengketa hasil pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota bersifat transisi sambil menunggu terbentuknya badan peradilan khusus untuk menangani sengketa hasil pemilihan gubernur dan bupati/walikota yang semula membatalkan kewenangan MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota. Kewenangan MK dalam menangani sengketa hasil pemilu, bukan lagi bersifat transisi melainkan telah menjadi kewenangan konstitusional MK karena Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota) telah menjadi bagian dari Pemilihan Umum.

4) Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal sebagai Desain Ideal Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia

Pemilu serentak dan sistem presidensial. Secara akademis, konsep pemilu serentak hanya berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Inti konsep ini menggabungkan pelaksanaan Pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemilihan. Tujuannya untuk menciptakan pemerintahan hasil Pemilu yang kongruen. Maksudnya, terpilihnya pejabat eksekutif yang mendapatkan dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif.¹⁰²

¹⁰² Diidk Supriyanto, *Op., Cit*, hlm. 82.

Penyelenggaraan Pemilu serentak, atau Pemilu serentak nasional (memilih anggota DPR, DPD serta presiden dan wakil presiden) dan Pemilu serentak lokal (memilih Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Walikota serta kepala daerah dan wakil kepala daerah). secara lebih komprehensif dapat dilihat pada kerangka konseptual tentang penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal berikut:



Berdasarkan gambaran umum kerangka konseptual tersebut diatas dapat dilihat dua pembagian penyelenggaraan pemilihan umum yakni pemilihan umum nasional dan pemilihan umum lokal. secara prinsip penyelenggaraan pemerintahan juga

dilihat bahwa, pembagian penyelenggaraan Pemilu Nasional menggambarkan Pemerintah Pusat dan Pemilu Lokal menggambarkan Pemerintahan Daerah.

Pemisahan penyelenggaraan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal menjadi urgensi untuk dilaksanakan dengan alasan sebagai berikut:

4.1) Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal dapat mengatasi kompleksitas penyelenggaraan Pemilu

Pemilih atau warga negara yang memiliki hak pilih menghadapi lebih sedikit peserta Pemilu dan calon sehingga memungkinkan mereka bersikap rasional. Partai politik lebih mudah menyiapkan calon anggota legislatif, juga lebih mudah mengendalikan konflik internal yang diakibatkan pengajuan pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah.

Kader-kader partai juga mempunyai waktu kompetisi lebih intensif karena terdapat dua kali Pemilu dalam kurun lima tahun. Penyelenggara pemilu lebih mudah mengelola penyelenggaraan pemilu karena beban pekerjaan pemilu menjadi lebih ringan pada satu momen pemilu, dan lebih seimbang antar pemilu dalam periode lima tahunan. Dari sisi anggaran terjadi penghematan dana negara yang luar

biasa, karena pembayaran honor petugas pemilu hanya dua kali saja.¹⁰³

Pemisahan pelaksanaan Pemilu nasional dan Pemilu lokal ini juga harus memperhatikan terkait jadwal dan jarak penyelenggaraan. Jarak efektif antara Pemilu nasional dan Pemilu lokal sebaiknya berkisar antara 5-10 bulan, dengan teknis pelaksanaan, yaitu dilaksanakan Pemilu serentak nasional lebih dulu, kemudian 5-10 bulan pasca Pemilu serentak nasional baru dilaksanakan Pemilu serentak lokal, hal ini dilakukan dengan dasar agar kekosongan jabatan kepala daerah definitif tidak terjadi dalam jangka waktu lama.

Mengingat mulai pada tahun 2022 masa jabatan kepala daerah definitif akan segera berakhir, yaitu terdapat 101 daerah yang seharusnya terjadwal menyelenggarakan Pilkada tahun 2022. Meliputi tujuh provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Sementara itu, pada 2023 semestinya terlaksana Pilkada di 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 38 kota. Akibatnya, akan terjadi kekosongan kepala daerah definitif di daerah-daerah tersebut. Kekosongan itu akan dimulai pada 15 Mei 2022, yakni terdapat lima provinsi yang berakhir masa jabatan kepala daerahnya, yaitu

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 88.

Kepulauan Bangka Belitung, Banten, Sulawesi Barat, Gorontalo, dan Papua Barat. Selain itu, pada 22 Mei 2022, terdapat 37 (tiga puluh tujuh bupati) dan 6 (enam) wali kota.¹⁰⁴

4. 2) Pemilu serentak akan menciptakan *coattail effect*

Pemilu serentak merupakan solusi untuk mengatasi Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan kepala pemerintahan daerah yang dipilih pada pemilihan tahun 2020 tidak merasa dirugikan dengan pemotongan masa jabatan. Hal ini dilakukan demi menjaga stabilitas pemerintahan di daerah. *Devided government*, Pemilu serentak adalah pemilu parlemen dan pemilu presiden yang diselenggarakan bersama dalam satu hari H pemilihan. Pemilu serentak tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, tetapi juga berkecenderungan membentuk pemerintahan kongruen, dimana presiden terpilih berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen. Hal tersebut disebabkan karena dua faktor penyebab, yaitu terbentuknya koalisi sebelum Pemilu dan terjadinya *coattail effect*.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Titi Anggraeni, <https://m.mediaindonesia.com/opini/491530/akuntabilitas-pengisian-pejabat-kepala-daerah>, diakses pada 12 Mei 2022.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm, 62.

Pemilu serentak mendorong terbentuknya pemerintahan kongruen karena partai-partai politik terpaksa menggalang koalisi lebih dini sebelum pemilu. Pemilu serentak menimbulkan *coattail effect* yaitu kecenderungan pemilihan presiden dan keterpilihannya berpengaruh terhadap pemilihan dan keterpilihan anggota parlemen.¹⁰⁶ Hal tersebut dapat dilihat pada Pemilu 2019 dimana keterpilihan Pasangan Calon Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin juga diikuti oleh kemenangan partai pengusung atau partai koalisi pendukung Jokowi Ma'ruf yang memperoleh suara mayoritas di parlemen.

Hal yang sama juga akan terjadi dalam dalam pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang penyelenggaraannya dilaksanakan secara serentak dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota, dengan model pemilihan tersebut atau Pemilu lokal juga akan menimbulkan *coattail effect* dalam pelaksanaannya, hal ini tentunya akan memperkuat pemerintah daerah dan sistem presidensial.

¹⁰⁶ *Ibid.*,

4.3) Kepala Daerah dan Anggota DPRD Kesatuan Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa,

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tipa provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan dasar konstitusional tersebut diatas telah diamanatkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai tersendiri pemerintahan daerahnya. Kemudian dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 juga diamanatkan, bahwa setiap pemerintahan daerah provinsi dan kabupate/kota memiliki DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dikepalai gubernur dan bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan daerah. Anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dipilih melalui pemilu, sedangkan gubernur dan bupati/walikota dipilih secara demokratis, yang kemudian ditafsirkan dipilih melalui pemilu. Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 juga menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri menurut asas otonomi. Pemeritah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Pemerintah daerah

berhak menetapkan peraturan daerah dan melaksanakan otonominya.

Secara sistematis Kepala Pemerintahan Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota ditempatkan dalam kerangka yang sama dalam konstitusi yaitu BAB Pemerintahan Daerah. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai pemerintahan daerah menunjukkan hubungan yang tidak terpisahkan antara pemilu untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota dan anggota DPRD, dengan melihat tugas dan kewenangan yang dimiliki antara Gubernur dan Bupati/Walikota dan anggota DPRD sangat erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan daerah dalam menjalankan asas otonomi. Karena dalam menjalankan pemerintahan daerah, kepala pemerintahan daerah dan anggota DPRD harus menempatkan isu-isu daerah sebagai basis kebijakan. Hal ini bermakna, bahwa pada hakikatnya konstitusi menempatkan pemilu sebagai sarana bagi calon kepala pemerintahan daerah dan calon anggota DPRD untuk menawarkan dan mendiskusikan dengan masyarakat tentang isu-isu daerah yang akan jadi kebijakan. Dengan

demikian jika pemilu anggota DPRD mengabaikan isu-isu daerah, hal ini jelas inkonstitusional.

Pada desain pemilu 2004, 2009, dan 2014 yang salah satu tujuan pelaksanaannya adalah memilih anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota yang dilaksanakan secara serentak dengan anggota DPR dan DPP, kemudian pada pemilu 2019 yang dilaksanakan secara serentak dengan anggota DPR, anggota DPD dan Presiden dan Wakil Presiden yang pada kampanyenya mengabaikan isu-isu daerah, maka tidak ada pilihan lain kecuali mengeluarkan pemilu anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dari pemilu legislatif. Kemudian Pemilu anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota diserentakkan dengan Pemilu kepala pemerintahan daerah, karena kedua Pemilu tersebut bertujuan mengisi pemerintahan daerah yang fungsinya adalah menjalankan otonomi daerah. karena dapat dilihat juga tidak ditemukan keterkaitan kewenangan antara DPR, DPD dan presiden dan wakil presiden dengan anggota DPRD, yang ada adalah hubungan kewenangan antara kepala pemerintahan daerah dan anggota DPRD. Maka Pemilu serentak lokal adalah pilihan konstitusional sesuai dengan kehendak Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.

Pelaksanaan Pemilu serentak lokal yaitu untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota, serta Anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD kabupaten/Kota juga membentuk harmonisasi masa jabatan pemerintahan daerah yang sama. Tidak ada lagi kasus yang ditemui bahwa, ketika DPRD masih menjabat telah terjadi pergantian Gubernur dan Bupati/Walikota begitupun sebaliknya. Harmonisasi masa jabatan pemerintahan daerah yang sama antara kepala pemerintahan daerah dan anggota DPRD ini akan menciptakan tata kelola otonomi yang memiliki visi yang sama dan akan menjaga konstalasi perpolitikan di daerah.

4.4) Konstitusionalitas Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal

Penyelenggaraan pemilu nasional yang terpisah dengan pemilu lokal adalah penyelenggaraan pemilu konstitusional berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Memperhatikan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa;

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum

Berdasarkan Pasal tersebut diatas bukan berarti bahwa pemilu legislatif harus berjalan lebih dahulu baru kemuddian pemilu presiden. Karena pengertian “peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, berarti pemilu sebelumnya, bukan terbatas pada pemilu legislatif sebelumnya.

Dengan demikian menyatukan Pemilu anggota DPR, DPD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, tidak melanggar konstitusi karena pasangan calon presiden dapat diajukan oleh peserta Pemilu lima tahun sebelumnya. Konstitusi juga tidak melarang penyatuan Pemilu Anggota DPRD dengan Pemilu Gubernur dan Bupati/Walikota. Konstitusi hanya menegaskan bahwa anggota DPRD dipilih melalui Pemilu yang diselenggarakan setiap lima tahun, sedang terhadap gubernur dan Bupati/Walikota dikatakan bahwa mereka dipilih secara demokratis. Perlu juga dipahami bahwa DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bersama Gubernur dan Bupati/Walikota berada dalam kerangka pemerintahan daerah.

Pemisahan Pemilu nasional dan Pemilu lokal juga telah dijamin konstitusioanlitasnya oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII-2019 yang memberikan desain konstitusionalitas

penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu lokal. secara lebih komprehensif dapat dilihat desain konstitusionalitas yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut;

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, 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;

Desain konstitusional pada pertimbangan hukum putusan MK tersebut diatas memuat desain keserentakan pemilu. Pertimbangan hukum putusan mahkamah konstitusi memiliki kekuatan mengikat dan dapat langsung dilaksanakan, sebagaimana disampaikan oleh Aswanto bahwa;

*Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan mengikat yang dapat langsung dilaksanakan, karena Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi adalah satu bagian secara utuh dengan putusan.*¹⁰⁷

Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 itu, tampak jelas pendapat MK, bahwa demi penguatan sistem pemerintahan presidensil, maka pemilu presiden dan wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD harus diserentakkan. Hal tersebut bermakna, bahwa pemilu nasional tidak dapat dilakukan perubahan terkait format penyelenggaraannya atau

¹⁰⁷ Aswanto, Ceramah: "Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", Baruga Prof. Baharuddin Lopa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar 27 April 2022.

tidak dapat dilakukan perubahan untuk menjamin konstitusioanlitas penyelenggaraan pemilu. Sedangkan jenis pemilu lainnya, dalam hal ini pemilu gubernur, anggota DPRD Provinsi, bupati/walikota, dan anggota DPRD kabupaten/kota bisa digabungkan atau dipisahkan dari pemilu nasional.

Pilihan pertama adalah pemilu lima kotak sebagaimana dipraktikkan pada pemilu 2019, *pilihan kedua* juga pemilu lima kotak, *pilihan ketiga* adalah pemilu tujuh kotak. Ketiga pilihan tersebut berdasarkan pemilu 2019 memiliki kesamaan, yaitu bahwa banyaknya jumlah surat suara yang dipilih membuat warga negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya bingung dan tidak dapat menggunakan hak pilihnya secara cerdas.

Realitas penyelenggaraan pemilu serentak dengan lima kotak dapat dilihat, bahwa, berdasarkan hasil rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU, terdapat total suara tidak sah sebesar 17.503.953 (*tujuh belas juta lima ratus tiga ribu Sembilan ratus lima puluh tiga*) jika dibandingkan dengan total jumlah pengguna hak pilih sebesar 157.475.213, persentase suara tidak sah terbilang sangat besar, yakni 11,12%.¹⁰⁸

Tingginya suara tidak pada Pemilu 2019 disebabkan oleh kebingungan pemilih untuk memberikan pilihan pada lima surat suara sekaligus. Banyaknya suara yang tidak sah tentu saja

¹⁰⁸ Komisi Pemilihan Umum RI, *Op., Cit*, hlm. 471

membuat kualitas dan derajat keterwakilan dalam pemilu menjadi rendah. Padahal prinsip dari penyelenggaraan pemilu yang harus diperhatikan adalah prinsip partisipatif, agar pemenang pemilu memperoleh legitimasi yang kuat dari pemilih dan benar keterpilihannya mewakili rakyat.

Tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif 2019 disebabkan oleh sulitnya pemilih memberikan suara di lima surat suara dan sebagian besar fokus perhatian pemilih pada surat suara pemilu presiden saja. Survei Pusat Penelitian Politik LIPI di tahun 2019 menyebutkan 74% responden menyatakan pemilu serentak dengan mencoblos lima surat suara (Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) menyulitkan pemilih. Selain itu survei ini juga menunjukkan 96% responden setuju bahwa sebagian besar perhatian publik tertuju pada proses pemilu presiden dibandingkan dengan pemilu legislatif. Artinya sangat besar kemungkinan tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif disebabkan oleh pemilih tidak mencoblos surat suara pemilu legislatif.¹⁰⁹ Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan amanat putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang mengamanatkan pemilih dapat menggunakan hak pilihnya secara mudah dan cerdas.

¹⁰⁹Heroik M. Pratama, *Menggabungkan Lima Surat Suara Pemilu Serentak*, rumahpemilu.org.

Pilihan ke-empat adalah pemilu nasional dan pemilu lokal. ini adalah pilihan paling ideal karena tidak membuat pemilih bingung, tidak memberatkan penyelenggara dan penyelenggara dapat fokus pada pelaksanaan pemilu nasional dan kemudian setelahnya dapat fokus pada pemilu lokal dengan memperhatikan masing-masing transisi kepemimpinan di pusat dan daerah, kemudian membuat bergema kampanye partai politik, pasangan calon pejabat eksekutif, dan calon anggota legislatif. Hasilnya akan memperkuat sistem presidensial di pemerintahan nasional, dan juga memperkuat pemerintahan daerah selaku pengemban otonomi daerah, karena desain keserentakan tersebut memberikan penataan yang bersifat baru dalam penyelenggaraan pemilu yaitu dengan melakukan pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal. Hal ini akan memberikan dampak yang sangat baik dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia masa yang akan datang.

Pilihan ke-lima, yaitu pemilu nasional, pemilu provinsi, dan pemilu kabupaten/kota. Jika dilihat ini adalah format pemilu paling meringankan beban pemilih dan penyelenggara, tetapi memberatkan partai politik dan calon karena dalam lima tahun harus mengikuti tiga kali pemilu. Ini bukanlah pilihan baik, apalagi pemilu yang terlalu sering dapat menurunkan partisipasi pemilih. Kemudian pelaksanaan pemilu tiga kali akan membutuhkan anggaran yang lebih besar dalam penyelenggaraannya.

Pilihan ke-enam, yaitu pilihan yang melimitasi sekaligus memberikan pilihan. Hal ini memberikan ketidak jelasan jenis pemilu mana yang hendak dipisahkan dari pemilu nasional. Berdasarkan uraian dari desain konstitusioanl penyelenggaraan pemilu yang diberikan oeh Mahkamah Konstitusi, maka pilihan desain penyelnggaran pemilu yang ideal adalah pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dalam penyelenggaraannya.

BAB III

PENGATURAN HUKUM PENYELENGGARAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL

A. Pengaturan Hukum

Pengaturan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, cara, perbuatan mengatur.¹¹⁰ Pengaturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis, Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum positif atau *ius constitutum*. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga atau organ negara yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*).

Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, *Pertama*, Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan *Kedua*, Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan,

¹¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Oline atau dalam jaringan, <https://kbbi.web.id/atur>, diakses pada 28 Februari 2022.