



Kementerian PPN/
Bappenas

Laporan Kajian

Penyusunan Rekomendasi Kebijakan Kodifikasi Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota



PENGANTAR

Secara prosedural, dari masa ke masa pemilu Indonesia semakin menunjukkan peningkatan kualitas. Namun, masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk memastikan pemilu benar-benar menghadirkan praktik demokrasi substansial yang berkontribusi bagi pencapaian tujuan bernegara sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pemilu Serentak 2024 adalah pemilu pertama di era reformasi yang tidak mengalami penggantian UU Pemilu sebagai dasar hukum penyelenggaraannya. UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum tetap digunakan sebagai basis mengatur dan melaksanakan seluruh tahapan pemilu. Kejelasan aturan main sejatinya berkontribusi positif dalam memberikan kepastian bagi semua pihak dalam suatu kontestasi elektoral. Akan tetapi, sebagai implikasinya, berbagai evaluasi dari penyelenggaraan pemilu terdahulu yang membutuhkan perbaikan pengaturan pada level undang-undang menjadi tidak terwadahi.

Berbagai inovasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu juga tidak bisa optimal dilakukan. Selain itu, pengaturan pemilu dan pilkada yang dilakukan dalam rezim undang-undang berbeda seperti saat ini, kerap kali membuat terjadinya penerapan norma yang berbeda untuk suatu peristiwa hukum yang sama. Terjadi perbedaan, tumpang tindih, inkonsistensi aturan untuk pengelolaan dan pelaksanaan tahapan antara pemilu dan pilkada. Misalnya, terkait nomenklatur, administrasi tahapan, prosedur pengawasan dan penegakan hukum pemilihan. Padahal baik pemilu dan pilkada diselenggarakan dengan asas, prinsip, maupun penyelenggara pemilu yang sama.

Kerangka hukum yang berkepastian dan demokratis memberikan sumbangan besar bagi tata kelola pemilu berintegritas. Kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah menjadi momentum untuk menata kembali penyelenggaraannya agar bisa mencapai tujuan pemilu serta menghasilkan pejabat publik yang kompeten dan berintegritas dalam penyelenggaraan negara. Perbaikan substansi pengaturan merupakan bagian tidak terpisahkan dari kodifikasi yang berlangsung. Perbaikan dilakukan secara komprehensif mencakup aspek sistem pemilu beserta variabelnya, manajemen siklus pemilu, aktor-aktor pemilu (pemilih, penyelenggara, dan peserta), serta pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Salah satu pintu masuk dalam melakukan penataan tersebut harus dimulai melalui pilihan keserentakan pemilu yang benar-benar tepat dan relevan dalam menopang pencapaian tujuan pemilu dan program pembangunan di Indonesia.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR	1
DAFTAR ISI	2
DAFTAR TABEL DAN FIGURE	3
RINGKASAN EKSEKUTIF	5
BAB 1	10
PENDAHULUAN	10
A. Latar Belakang	10
B. Identifikasi Masalah.....	35
C. Tujuan dan Kegunaan.....	43
D. Metodologi	43
BAB 2	48
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	48
BAB 3	54
EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMILU	54
A. Pengantar.....	54
B. Evaluasi Sistem.....	56
C. Evaluasi Penyelenggara	68
D. Evaluasi Manajemen.....	76
E. Evaluasi Penegakan Hukum	82
BAB 4	86
REKOMENDASI KEBIJAKAN UNTUK KODIFIKASI PENGATURAN PEMILU DAN PILKADA (RUU PEMILU)	86
BAB 5	119
KESIMPULAN	119
DAFTAR REFERENSI	122

DAFTAR TABEL DAN FIGURE

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Pengaturan Pilkada dan Pemilu Dalam UUD NRI Tahun 1945	17
Tabel 1.2 Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Pemilu.....	18
Tabel 1.3 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Periode 1999-2024	19
Tabel 1.4 Undang-Undang Pemilu Era Reformasi	20
Tabel 1.5 Undang-Undang Pemilu dan Pilkada Periode 2017-2024	21
Tabel 1.6 Rekapitulasi Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi	23
Tabel 1.7 Undang-Undang dengan Pengujian Tertinggi di Mahkamah Konstitusi.....	23
Tabel 1.8 Perbedaan Pengaturan Politik Uang Dalam UU Pemilu dan UU Pilkada	25
Tabel 1.9 Perbedaan Pengaturan Terkait Keterlibatan ASN Dalam UU Pemilu dan UU Pilkada	27
Tabel 1.10 Suara Sah dan Tidak Sah Pemilu DPR RI 1999-2019.....	39
Tabel 1.11 Daftar Narasumber FGD.....	44
Tabel 2 1 Masalah Hukum Dalam Pemilu dan Pilkada	83
Tabel 3.1 Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD Era Reformasi	60
Tabel 3.2 Pengaturan Sistem Pemilu Dalam UU No. 7/2017.....	64
Tabel 3.3 Penyelenggara Pemilu di Indonesia Periode 1945-2024	69
Tabel 3.4 Akhir Masa Jabatan Anggota KPU Provinsi 2023-2025	73
Tabel 3.5 Akhir Masa Jabatan Anggota KPU Provinsi 2023-2025	73

DAFTAR FIGURE

Figure 1 Kerangka Konseptual <i>Indeks Global State of Democracy (GSOD)</i>	11
Figure 2 Kerangka Hukum Pemilu dan Pilkada	22
Figure 3 Jumlah Putusan Pengadilan Tindak Pidana Pemilu.....	28
Figure 4 Pengaturan Sistem Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945	57
Figure 5 Contoh Desain Surat Suara Sistem Pemilu Campuran.....	67
Figure 6 Transformasi Kelembagaan Pengawas Pemilu	74
Figure 7 Peta Jalan Kesenjangan Pemilu dan Rekrutmen Penyelenggara Pemilu	75
Figure 8 Siklus Pemilu (<i>Electoral Cycle</i>)	77
Figure 9 Periode dalam Siklus Pemilu (<i>Electoral Period</i>)	79
Figure 10 Sistem Keadilan Pemilu	83
Figure 11 Perkembangan Pengaturan Tindak Pidana Pemilu.....	84

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kodifikasi Pengaturan Pemilu dan Pilkada untuk Terwujudnya Sistem Demokrasi yang Substansial di Indonesia

Pemilihan umum (pemilu) telah menjadi mekanisme ketatanegaraan yang dipilih Indonesia untuk melakukan sirkulasi elite secara damai dan berkesinambungan. Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 meneguhkan praktik pemilu yang periodik dan murni melalui pelaksanaan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sejak berdirinya, Indonesia telah menyelenggarakan tiga belas kali pemilu legislatif dan lima kali pemilu presiden, dengan dua kali pelaksanaan pemilu legislatif dan presiden secara serentak dalam satu hari yang sama –yakni pemilu serentak tahun 2019 dan 2024. Bahkan, dengan 204.807.222 pemilih yang tersebar di 823.236 tempat pemungutan suara, pemilu 2024 tercatat sebagai pemilu serentak satu hari terbesar di dunia (*the biggest one day elections in the world*).

Dalam perkembangannya, pemilu bukan sekadar dilakukan untuk mengisi posisi-posisi strategis pemerintahan, namun juga sebagai sarana untuk (i) meningkatkan kualitas representasi, (ii) memperkuat pelaksanaan sistem presidensial, (iii) mengefektifkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan antikorupsi, (iv) menyederhanakan sistem kepartaian, dan (v) memperkokoh integrasi bangsa berbasis otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbagai upaya dan inovasi telah dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, antara lain melalui penataan jadwal penyelenggaraan pemilu dan pilkada, pembentukan struktur kelembagaan penyelenggara pemilu yang mandiri, penggunaan teknologi untuk efektifitas dan efisiensi tahapan pemilu, serta penataan sistem keadilan pemilu yang terintegrasi.

Secara prosedural, dari masa ke masa pemilu Indonesia semakin menunjukkan peningkatan kualitas. Namun, masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk memastikan pemilu benar-benar menghadirkan praktik demokrasi substansial yang berkontribusi bagi pencapaian tujuan bernegara sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Rendahnya Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia di tengah sistem demokrasi yang membutuhkan adanya representasi, pemenuhan hak, aturan hukum, dan partisipasi berlandaskan nilai dan perilaku antikorupsi, merupakan persoalan serius yang harus diatasi. Dengan skor 34 pada tahun 2023, menempatkan Indonesia berada pada posisi 115 pengukuran IPK global. Ditambah lagi, Indonesia juga tercatat sebagai negara ketiga di Asia

yang paling terpapar politik uang, setelah Thailand dan Filipina (Global Corruption Barometer TII, 2020).

Pemilu harus dipastikan bukan sekadar ritual dan seremoni, namun hadir sebagai instrumen yang bermakna bagi sistem demokrasi Indonesia. Pemilu yang bermakna akan terwujud apabila tersedia enam kondisi minimal berikut, yaitu (i) adanya kerangka hukum pemilu yang pasti dan demokratis; (ii) pemilih berdaya yang kritis dan terinformasi baik (*well informed voters*); (iii) penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan berintegritas; (iv) peserta pemilu yang kompetitif dan bersaing dalam arena kontestasi yang adil dan setara; (v) birokrasi dan aparat keamanan yang netral dan profesional; serta (vi) penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan.

Kerangka hukum yang berkepastian dan demokratis memberikan sumbangan besar bagi tata kelola pemilu berintegritas. Pemilu Serentak 2024 adalah pemilu pertama di era reformasi yang tidak mengalami penggantian UU Pemilu sebagai dasar hukum penyelenggaraannya. UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum tetap digunakan sebagai landasan mengatur dan melaksanakan seluruh tahapan pemilu oleh jajaran penyelenggara. Keajegan aturan main sejatinya berkontribusi positif dalam memberikan kepastian bagi semua pihak dalam suatu kontestasi elektoral. Akan tetapi, sebagai implikasinya, berbagai evaluasi dari penyelenggaraan pemilu terdahulu yang membutuhkan perbaikan pengaturan pada level undang-undang menjadi tidak terwadahi. Berbagai inovasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu juga tidak bisa optimal dilakukan. Selain itu, pengaturan pemilu dan pilkada yang dilakukan dalam dua rezim undang-undang secara berbeda seperti saat ini, kerap kali membuat terjadinya penerapan norma yang berbeda untuk suatu peristiwa hukum yang sama. Terjadi perbedaan, tumpang tindih, inkonsistensi aturan untuk pengelolaan dan pelaksanaan tahapan antara pemilu dan pilkada. Misalnya, terkait nomenklatur, administrasi tahapan, prosedur pengawasan dan penegakan hukum pemilihan. Padahal baik pemilu dan pilkada diselenggarakan dengan asas, prinsip, maupun penyelenggara pemilu yang sama.

Dampak lainnya, muncul fenomena yudisialisasi politik (*judicialization of politics*) dalam pengaturan pemilu, yakni ketika hakim dan pengadilan makin berpengaruh dan menjadi tumpuan pembentukan aturan penyelenggaraan pemilu akibat pembentuk undang-undang tidak melakukan pengaturan sebagaimana diharapkan. Hal itu menjelaskan adanya data bahwa UU Pemilu dan UU Pilkada adalah dua undang-undang yang paling banyak diuji konstitusionalitasnya selama berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK). Tercatat per-September

2024, UU Pemilu (UU 7/2017) sudah diuji lebih dari 151 kali dan UU Pilkada (UU 8/2015 dan UU 10/2016) sudah diuji lebih dari 115 kali. Banyak uji materi yang dilakukan karena menghendaki pemberlakuan ketentuan pengaturan yang sama atau setara antara pemilu dan pilkada. Contohnya, pengujian persyaratan pencalonan mantan terpidana, kebolehan kampanye di tempat pendidikan, dan pengawasan pilkada oleh Bawaslu.

Pengujian UU Pemilu dan UU Pilkada untuk memastikan pengaturan yang pasti, adil, dan demokratis telah melahirkan sejumlah Putusan MK yang merekonstruksi berbagai variabel sistem, manajemen, aktor, dan penegakan hukum kepililuan. Salah satu Putusan MK yang fundamental bagi bangunan hukum pemilu Indonesia adalah Putusan No.55/PUU-XVII/2019 dan No.85/PUU-XX/2022. Kedua Putusan itu tidak lagi mendikotomi pemilu dan pilkada dalam konstruksi rezim yang berbeda. MK menegaskan bahwa pilkada adalah pemilu. MK juga meminta pembentuk undang-undang untuk tidak acap kali mengubah pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu.

Penyatuan pilkada sebagai bagian dari pemilu dengan asas, prinsip, dan penyelenggara yang sama –KPU, Bawaslu, dan DKPP– membutuhkan tindak lanjut segera berupa sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan. Artinya, pengaturan pemilu dan pilkada tidak lagi dilakukan terpisah dalam dua undang-undang berbeda. Kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah mendesak dilakukan untuk mencegah kebingungan dalam pelaksanaan pemilihan di lapangan, mewujudkan kepastian aturan main, dan menjaga koherensi dalam tata kelola pemilu. Langkah itu juga dibutuhkan untuk mencegah terjadinya politisasi yudisial (*politicization of the judiciary*), yakni suatu kondisi di tengah praktik yudisialisasi politik ketika aktor-aktor politik juga berusaha memengaruhi pengadilan untuk mendapatkan legitimasi bagi kepentingan politik pragmatis mereka.

Pengaturan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu kepala daerah, dan penyelenggara pemilu harus dibuat dalam satu naskah undang-undang yang terkodifikasi. Kodifikasi pengaturan dilakukan melalui suatu proses pembentukan yang (i) menyertakan partisipasi masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan secara bermakna, (ii) dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum aturan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan, (iii) memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas konsekuensi pilihan model sistem, manajemen, dan kelembagaan yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap dalam kerangka mewujudkan pemilu yang berkualitas, dan (iv)

memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berkualitas.

Kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah juga menjadi momentum untuk menata kembali penyelenggaraannya agar bisa mencapai tujuan pemilu serta menghasilkan para pejabat publik yang kompeten dan berintegritas dalam penyelenggaraan negara. Perbaikan substansi pengaturan merupakan bagian tidak terpisahkan dari kodifikasi yang berlangsung. Perbaikan dilakukan secara komprehensif mencakup aspek sistem pemilu beserta variabelnya, manajemen siklus pemilu, aktor-aktor pemilu (pemilih, penyelenggara, dan peserta), serta pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Salah satu pintu masuk dalam melakukan penataan tersebut harus dimulai melalui pilihan keserentakan pemilu yang benar-benar tepat dan relevan dalam menopang pencapaian tujuan pemilu dan program pembangunan di Indonesia.

Untuk itu, pemilu direkomendasikan dilakukan dengan dua model keserentakan, yakni (i) **Pemilu Serentak Nasional** untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, serta anggota DPD. Kemudian, (ii) **Pemilu Serentak Lokal** untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah serta anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal terdapat masa jeda selama 2 (dua) tahun. Pemisahan model keserentakan pemilu seperti itu bertujuan agar mesin partai selalu bekerja selama siklus lima tahunan pemilu. Pemilih juga secara berkesinambungan bisa terus mengevaluasi performa partai dan elite politiknya di antara dua pemilu serentak yang berlangsung. Sehingga, senantiasa terbangun relasi konstituensi politik antara partai dan pemilihnya.

Berdasarkan evaluasi atas pemilu dan pilkada di tahun yang sama, dengan irisan pelaksanaan tahapan satu sama lain, penyelenggara pemilu menjadi sangat terbebani dan kerepotan akibat beban teknis dua pemilihan yang amat berat dijalankan pada waktu bersamaan. Partai politik juga tidak optimal dalam melakukan rekrutmen politik akibat agenda politik yang terlalu intens dan berhimpitan satu sama lain. Akibatnya, pragmatisme politik makin dominan dan politik gagasan sulit dihadirkan ke tengah-tengah masyarakat.

Selain model keserentakan, kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada juga perlu mengakomodir perbaikan pengaturan yang mencakup: (i) Evaluasi atas sistem pemilu DPR dan DPRD sehingga dapat diperoleh pemilu yang lebih mudah untuk digunakan pemilih, menghindari banyaknya suara tidak sah (*invalid votes*), menyediakan insentif bagi kader partai untuk bisa terpilih, serta terwujud diskursus gagasan yang lebih kuat. (ii) Pemanfaatan teknologi kepemiluan secara optimal untuk menopang tata kelola pemilu yang lebih berkualitas

serta dipersiapkan secara serius melalui uji coba berulang dan audit sistem yang kredibel untuk menghindari gangguan/serangan dan memastikan keamanan sistem yang digunakan.

(iii) Evaluasi dan penguatan pengaturan pemilu di luar negeri dari aspek penyelenggara, teknis, dan penegakan hukum dalam rangka menghindari kompleksitas pelaksanaan, memastikan akurasi data pemilih, dan mencegah terjadinya kecurangan. (iv) Penegakan hukum pemilu dan pilkada perlu disinkronkan dari sisi kelembagaan, mekanisme dan prosedur (hukum acara), serta jenis sanksinya agar tercipta kepastian hukum dan keadilan pemilu yang tidak ambigu. (v) Rekrutmen penyelenggara pemilu dilakukan secara serentak sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilu dan didesain dengan lebih independen, sehingga menghasilkan penyelenggara pemilu yang mampu mewujudkan asas-asas penyelenggaraan pemilu yang luber dan jurdil secara konsisten. (vi) Sinkronisasi keserentakan waktu pelantikan pasangan calon terpilih di pilkada sebagaimana isi pertimbangan hukum Putusan MK No.18/PUU-XX/2022 dan Putusan MK No. 46/PUU-XXII/2024 dalam rangka menciptakan efektivitas dan efisiensi kebijakan pembangunan antara pusat dan daerah.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Meski populer dikenal sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, namun demokrasi mempunyai banyak definisi dan variabel yang menopangnya. Tidak ada definisi atau pemaknaan tunggal atas demokrasi. Kevin Casas-Zamora, Sekretaris Jenderal *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), menyebut bahwa demokrasi adalah fenomena dinamis, yang spesifikasinya bervariasi di berbagai negara dan konteks.¹ Bagi Zamora, tidak ada satu pun ambang batas yang jelas bagi demokrasi, yang mana berbagai negara mengalami peningkatan atau penurunan berdasarkan sejumlah faktor dari waktu ke waktu.

Larry Diamond menyebut demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dengan empat elemen kunci.² Terdiri dari, *pertama*, sistem politik untuk memilih dan mengganti pemerintah melalui pemilihan umum (pemilu) yang bebas dan adil; *kedua*, partisipasi aktif rakyat, sebagai warga negara, dalam kehidupan politik dan bermasyarakat; *ketiga*, perlindungan hak asasi manusia bagi semua warga negara; dan *keempat*, aturan hukum (*rule of law*), di mana hukum dan prosedur berlaku sama bagi semua warga negara.

Hampir serupa dengan Diamond, dalam studinya yang bertajuk *Global State of Democracy* (GSoD), IDEA mendefinisikan demokrasi sebagai sistem politik yang didasarkan pada kontrol rakyat dan kesetaraan politik (*popular control and political equality*). Demokrasi dipandang sebagai nilai universal dan konsep milik global, namun tidak memiliki model yang berlaku pula secara universal.³ Untuk mewujudkan sistem politik demokrasi, ada empat kategori performa demokrasi yang harus tersedia. Meliputi representasi (*representation*), hak (*rights*), aturan hukum (*rule of law*), dan partisipasi (*participation*).⁴ Pada setiap kategori tersebut, terdapat sejumlah faktor yang ikut

¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State Of Democracy 2023: The New Checks And Balances*, (Stockholm: International IDEA, 2023), hlm. 7.

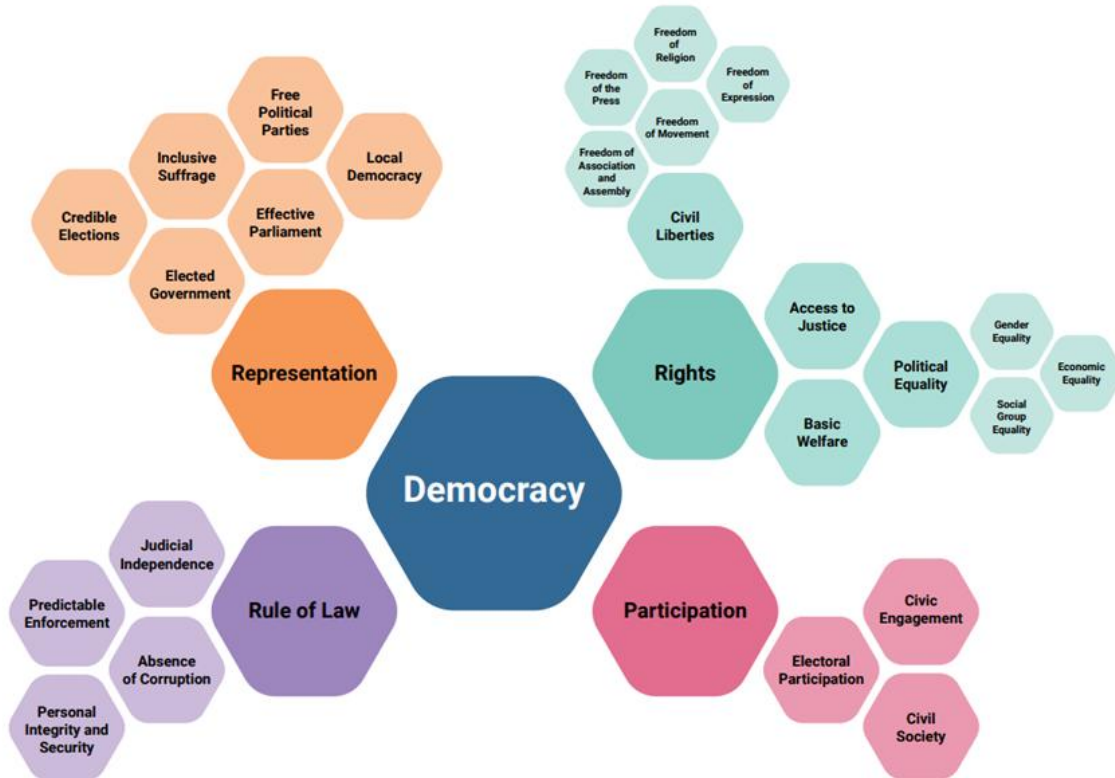
² Larry Diamond, "What is Democracy," Stanford University, tersedia pada <https://diamond-democracy.stanford.edu/events/lecture/what-democracy>, diakses pada tanggal 15 September 2024.

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *First Edition The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*, (Stockholm: International IDEA, 2017), hlm. xiii-xiv.

⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty*, (Stockholm: International IDEA, 2024), hlm. 5.

membentuknya. Faktor-faktor tersebut sebagaimana tergambar dalam infografis berikut.

Figure 1 Kerangka Konseptual Indeks Global State of Democracy (GSOD)



Sumber: Internasional IDEA (2019).

Pemerintahan representatif moderen berangkat dari 3 (tiga) konsep gagasan dan proses sosial. Ketiga hal itu mencakup pembatasan kekuasaan yang absolut, legitimasi pemerintahan yang diperoleh dari kedaulatan rakyat, serta delegasi kekuasaan dalam waktu tertentu oleh rakyat kepada anggota parlemen melalui pemilihan umum yang demokratis, reguler, bebas, dan adil.⁵ Pemilu menjadi medium bagi warga negara untuk menentukan wakil yang mereka pilih, yaitu orang-orang yang akan mengambil keputusan krusial sesuai kebutuhan mereka, sebagaimana prinsip perwakilan politik.⁶ Pemilu memberikan kesempatan bagi warga negara untuk menguji apakah berbagai badan yang

⁵ Evgeni Tanchev, "International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections," dalam *(Venice Commission): European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, ed. European Commission for Democracy through Law (Sofia: Venice Commission, 2004), hlm. 6.

⁶ Sara Pennicino, "Elections," *Oxford Constitutional Law*, diakses 12 Januari 2021, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e256>.

ada sungguh berfungsi serta apakah tersedia perlindungan dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia yang bersifat fundamental.⁷

Untuk faktor pemilu yang kredibel (*credible elections*), IDEA mengukur sejauh mana pemilu untuk jabatan politik pada perwakilan nasional bebas dari penyimpangan, seperti kelemahan dan bias dalam proses pendaftaran pemilih dan kampanye, intimidasi pemilih, serta kecurangan penghitungan suara. Temuan GSOD 2024 mendapati bahwa kombinasi intimidasi pemerintah terhadap kandidat oposisi dan serangan terhadap lembaga yang menjamin proses pemilu yang bebas dan adil (penyelenggara pemilu dan pengadilan) merupakan ancaman besar terhadap pemilu yang kredibel.

Pemilu menjadi mekanisme yang saat ini jamak digunakan untuk mengisi berbagai jabatan publik baik eksekutif, legislatif, maupun (di beberapa negara) lembaga yudisial. Pemilu telah menjadi norma dan bukan sekadar suatu pengecualian (*elections have now become the norm rather than the exception*).⁸ Akan tetapi, pemilu bukanlah satu-satunya instrumen demokrasi.⁹ Selain pengisian dan penggantian pejabat-pejabat pemerintahan melalui pemilu yang bebas dan adil, demokrasi juga membutuhkan warga negara yang aktif dalam kehidupan politik dan bernegara, pemenuhan hak-hak dasar warga negara (*human rights*), serta pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*).¹⁰ Sedangkan secara minimum, demokrasi mensyaratkan adanya hak pilih universal; pemilu yang bebas bebas, kompetitif, dan adil; lebih dari satu partai politik yang serius; dan sumber informasi alternatif.¹¹

Meski bukan faktor tunggal bagi demokrasi untuk berkembang, pemilu adalah komponen penting dari sistem demokrasi mana pun. Terdapat kesepakatan global bahwa kehadiran pemilu yang kompetitif, lebih dari instrumen lainnya, merupakan identifikasi sebuah negara-bangsa kontemporer dapat disebut memiliki sistem politik yang demokratis.¹² Sehingga muncul adagium, suatu negara bisa mengadakan pemilu tanpa

⁷ Satya Arinanto, "Pemilihan Umum, Demokrasi Dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan," *Unisia* 22, no. 39 (1999): 80.

⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019), hlm. 16.

⁹ G. Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (New Haven: Yale University Press, 2000), hlm. 4.

¹⁰ Larry Diamond dan Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy: An Overview," *Journal of Democracy* 15, no. 4 (Oktober 2004); 20–31, <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>; Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

¹¹ *Ibid.*, hlm. 21.

¹² Powell, *Elections as Instruments*, hlm. 4.

demokrasi, tetapi tidak dapat memiliki demokrasi tanpa adanya pemilu.¹³ Pernyataan tersebut sejatinya mengarah pada adanya dua bentuk pemilu. Pertama, pemilu otoritarian (*authoritarian election*) dan kedua, pemilu demokratik (*democratic election*).¹⁴ Karena itu, bukan hanya berpelelu, sebagian besar negara yang menyelenggarakan pemilu juga berupaya untuk mampu menyelenggarakan pemilu demokratik, yang acap kali disingkat sebagai pemilu bebas dan adil (*free and fair election*).¹⁵

Dalam konteks sejarah elektoral Indonesia, Konstitusi awal yang dibuat para pendiri republik, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), tidak memuat pengaturan pemilu sebagai mekanisme pengisian dan penggantian pejabat pemerintahan. Pada masa itu dianggap belum ada urgensi konstitusional untuk mengatur pemilu sebagai instrumen penyelenggaraan demokrasi.¹⁶ Meski demikian, berdasar Konstitusi awal tersebut, pemilu tetap terselenggara secara reguler setiap lima tahun sekali dalam rangka memilih anggota parlemen di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), khususnya ketika era orde baru pada kurun 1977-1997.

Memasuki masa reformasi, pasca tiga puluh dua tahun kepemimpinan orde baru, Indonesia melakukan reformasi pada berbagai sektor bernegara. Termasuk reformasi atas praktik demokrasi prosedural di mana pemilu menjadi salah satu penyangga utama. Demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) bertransformasi menjadi pondasi dalam tata kelola demokrasi pada era reformasi. Demokrasi konstitusional sebagai prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum merupakan sisi lain dari satu mata uang bagi konsep negara hukum demokratis (*democratisce rechstaat*).¹⁷

Demokrasi konstitusional menyatukan praktik demokrasi sebagai bagian tidak terpisahkan dari supremasi hukum atau *rule of law*, begitu juga sebaliknya. Hal tersebut adalah konsekuensi dari asas kedaulatan rakyat yang dipraktikkan dalam kerangka negara hukum sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), hasil perubahan ketiga

¹³ Ramlan Surbakti, "Tata Kelola Pemilu Sebagai Subkajian Pemilu Terapan," dalam *Pidato Inaugurasi sebagai anggota baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI)* (Surabaya: Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2016), hlm. 1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 4

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 3.

atas UUD 1945. Oleh karena itu, pemilu sebagai instrumen demokrasi mesti didesain dengan mendasarkan pada aturan main yang sejalan dengan nilai-nilai Konstitusi yang merupakan aturan hukum tertinggi dan paling fundamental dalam bernegara.

Untuk itu, pemilu sebagai serangkaian prosedur untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi harus diatur dengan peraturan prundang-undangan yang memuat kepastian hukum, yang secara sederhana sering dirumuskan sebagai *predictable procedures but unpredictable results*.¹⁸ Pemilu sebagai prosedur yang diatur dengan berkepastian hukum, berarti keseluruhan aspek pemilu diatur dengan lengkap tanpa adanya kekosongan hukum; semua ketentuan konsisten satu sama lain tanpa ada ketentuan yang saling bertentangan; segala ketentuan dirumuskan secara jelas dengan makna yang tunggal tanpa ada ketentuan yang multi-tafsir; serta semua ketentuan bisa diimplementasikan dengan baik dalam pelaksanaannya.¹⁹

Indikator Dili untuk Pemilu Demokratis (*Dili Indicators of Democratic Elections*) yang dikembangkan dan disetujui oleh Forum Pemangku Kepentingan Pemilu Asia II di Dili, Timor-Leste, pada 18 dan 19 Maret 2015, merumuskan lima indikator untuk pemilu yang demokratis. Kelima indikator tersebut mencakup, pertama, (i) adanya kerangka hukum yang mengatur pemilu, (ii) kesetaraan dalam persaingan (*level playing field*), (iii) Badan Pengelola Pemilu (*Election Management Body*) yang profesional, (iv) partisipasi warga negara yang inklusif dan bermakna; serta (v) keadilan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu yang efektif, efisien, dan tidak memihak.

Dalam penyelenggaraan pemilu sebagai bagian dari demokrasi konstitusional, pembuatan aturan atau pengaturan pemilu (*rule making*) menjadi fase utama dalam operasionalisasi penyelenggaraan pemilu.²⁰ Sebab pemilu harus berjalan dalam bingkai negara hukum yang tentu menyaratkan adanya jaminan kejelasan dan kepastian aturan main. Menurut International IDEA, dalam suatu negara demokrasi, kerangka hukum pemilu (*electoral legal framework*) harus disusun sehingga tidak memiliki ganda, bisa dipahami dan terbuka, serta harus dapat menjangkau semua unsur sistem pemilu yang

¹⁸ Surbakti, "Tata Kelola," hlm. 3.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat Shaheen Mozaffar dan Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction," *International Political Science Review* 23, no. 1 (2002): 7; Surbakti, "Tata Kelola," hlm. 3.

dibutuhkan untuk memastikan pemilu yang demokratis.²¹ Nomenklatur “kerangka hukum untuk pemilu” secara umum mengacu pada semua undang-undang, dokumen hukum, bahan, dan sumber hukum lainnya yang terkait pemilu.²²

Merujuk Indikator Dili untuk Pemilu Demokratis, indikator kerangka hukum pemilu yang demokratis meliputi:

- a. Secara menyeluruh menyediakan hak pilih universal dan jaminan kebebasan dasar.
- b. Konsisten dengan instrumen hak asasi manusia internasional seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights* atau ICCPR).
- c. Menyediakan keteraturan pemilu, dengan interval yang ditetapkan secara jelas diatur dalam undang-undang.
- d. Menyediakan proses inklusif yang adil bagi semua warga negara tanpa pembedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, asal usul kebangsaan atau sosial, properti, kelahiran atau status lainnya.
- e. Hukum yang mengatur penyelenggaraan pemilu diterapkan secara imparsial dan tanpa diskriminasi.
- f. Ada rasa hormat terhadap aturan hukum oleh semua pemangku kepentingan pemilu.

Pemilu bukan sekadar ritual atau seremoni dalam berdemokrasi. Pemilu sebagai instrumen demokrasi harus benar-benar hadir secara bermakna. Dalam konteks menghadirkan pemilu yang bermakna, setidaknya harus terpenuhi enam syarat untuk merealisasikannya. *Pertama*, tersedia kerangka hukum pemilihan yang demokratis. *Kedua*, pemilih berdaya, kritis, dan terinformasi baik (*well informed voters*) sehingga mampu membuat keputusan secara bermakna. *Ketiga*, diikuti peserta pemilihan yang kompetitif serta bersaing dalam arena kontestasi yang adil dan setara. *Keempat*, diselenggarakan penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan berintegritas.

²¹ International Intitute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Seri: Buku Panduan* (Halmstead: Bulls Tryckeri, 2002), hlm. 13.

²² *Ibid.*

Kelima, birokrasi dan aparat keamanan netral dan profesional. Dan *keenam*, penegakan hukum dilakukan efektif dan berkeadilan.²³

Hal itu yang kemudian menjadi salah satu latar belakang adanya tuntutan untuk memastikan hadirnya pemilu yang kredibel dan berintegritas. Integritas elektoral paling tidak dipahami sebagai sesuatu yang didasarkan pada dua prinsip utama, *pertama*, kredibilitas seluruh siklus elektoral, bukan hanya sekadar pemungutan dan penghitungan suara; *kedua*, legitimasi seperangkat norma global sebagaimana diartikulasikan melalui perjanjian internasional seperti DUHAM, ICCPR, dan lain-lain. Sedangkan The Electoral Integrity Project dalam laporannya yang bertajuk Electoral Integrity Global Report 2024, menyebut ada empat prinsip utama dalam integritas elektoral.²⁴ Prinsip-prinsip tersebut meliputi:

1. Kontestasi – Setiap kandidat/partai dapat berpartisipasi dalam pemilu secara bermakna dengan ketersediaan lingkungan kampanye yang setara.
2. Partisipasi – Semua orang secara hukum memiliki hak pilih, dengan mekanisme pendaftaran dan pemungutan suara yang mudah diakses. Para pemilih berpartisipasi dan semua suara memiliki bobot yang sama. Serta, suara benar-benar mewakili apa yang menjadi keinginan pemilih..
3. Deliberasi – Pilihan yang bermakna ditawarkan kepada pemilih, dengan akses kepada informasi yang akurat dan tidak bias, serta adanya debat dan deliberasi yang berkualitas tinggi.
4. Ajudikasi – Ada proses yang adil dalam membuat dan mengubah aturan pemilu. Aturan pemilu dipatuhi dan ketika dibutuhkan, tersedia sistem keadilan pemilu yang efektif.

Dalam Konstitusi Indonesia hasil perubahan, UUD NRI Tahun 1945, terdapat delapan pasal yang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pemilu. Selain itu, terdapat pula Bab khusus tentang pemilu yang hanya memuat satu Pasal saja di dalamnya. Oleh sebab itu, mayoritas aspek pemilu yang mencakup sistem, manajemen, aktor, kelembagaan, dan penegakan hukum diatur dalam instrumen hukum yang lebih rendah.

²³ Titi Anggraini (2024). Otonomi Daerah dan Desain Sistem Pemilihan Kepala Daerah: Pilkada di Tengah Resentralisasi Politik [Presentasi Powerpoint].

²⁴ Holly Ann Garnet, Toby S James, dan Madison Macgregor, *Year In Elections Global Report 2024*, (The Electoral Integrity Project, 2024), hlm. 7.

Tabel 1.1 Pengaturan Pilkada dan Pemilu Dalam UUD NRI Tahun 1945

No.	Pengaturan	Keterangan
1.	<p>Pasal 6A</p> <p>(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.</p> <p>(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.</p> <p>(3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang undang.</p>	Perubahan ketiga UUD 1945
2.	<p>Pasal 18 ayat (4): Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.</p>	Perubahan kedua UUD 1945
3.	<p>Pasal 22E</p> <p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</p> <p>(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.</p> <p>(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</p>	Perubahan ketiga UUD 1945

Sumber: Diolah penulis (2024).

Secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 22E Ayat (1) menghendaki terselenggaranya suatu “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Selain itu, dalam Pasal 22 Ayat (5) disebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Artinya, sebagai dasar hukum

tertinggi, UUD NRI Tahun 1945 menghendaki suatu pemilu yang bukan hanya berlangsung periodik atau berkala setiap lima tahun sekali, melainkan juga terlaksana dengan murni (*periodic and genuine elections*). Pemilu yang periodik dan murni dalam sudut pandang konstitusi, hanya akan terwujud apabila dilakukan oleh para penyelenggara pemilu yang mandiri.

Oleh karena itu, menjadi tidak mengherankan ketika pada rentang 2020-2022, muncul wacana untuk memperpanjang periode masa jabatan presiden ataupun melakukan penundaan pemilu, hal itu direspon dengan protes dan penolakan secara luas oleh publik.²⁵ Penambahan periode masa jabatan presiden ataupun penundaan pemilu, selain merupakan pelanggaran terhadap konsep pemilu yang periodik dan murni, diyakini pula akan membuka kotak pandora terjadinya kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam skala lebih besar. Gagasan itu sangat tidak sejalan dengan semangat pembatasan kekuasaan atau konstitusionalisme yang menjadi ruh dilakukannya perubahan UUD 1945 selama periode 1999-2002.

Sepanjang periode 1999-2024, dalam tempo penyelenggaraan enam kali pemilu legislatif era reformasi (Pemilu Tahun 1999, Pemilu Tahun 2004, Pemilu Tahun 2009, Pemilu Tahun 2014, Pemilu Serentak Tahun 2019, dan Pemilu Serentak Tahun 2024), tercatat ada lima undang-undang pemilu yang digunakan sebagai dasar hukum pemilihan. Artinya, pada masa itu setiap berganti pemilu maka berganti pula undang-undang pemilunya. Meski pada Pemilu Serentak Tahun 2024 menggunakan UU Pemilu yang sama dengan Pemilu Serentak Tahun 2019, namun belum ada undang-undang pemilu seperti pada masa orde baru yang punya keberlakuan ajeg sampai puluhan tahun.²⁶

Tabel 1.2 Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Pemilu

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan
1.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁵ Dany Garjito, “Wacana Jabatan Presiden 3 Periode, HNW hingga Fadli Zon Beri Sindiran Keras,” *Suara.com*, 20 Desember 2020, tersedia pada <https://www.suara.com/news/2020/12/20/135619/wacana-jabatan-presiden-3-periode-hnw-hingga-fadli-zon-beri-sindiran-keras?page=all>, diakses pada tanggal 15 September 2024.

²⁶ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan /Perwakilan Rakyat digunakan sebagai dasar hukum untuk penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997.

2.	Undang-Undang
3.	Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Agung

Sumber: Diolah penulis (2024).

Tabel 1.3 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Periode 1999-2024

No.	Tahun	Undang-Undang Pemilu
1.	1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum. 2. UU 4/2000 tentang Perubahan atas UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum.
3.	2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 2. UU 20/2004 tentang Penetapan Perpu 2/2004 tentang Perubahan atas UU 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang. 3. UU 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. 4. UU 10/2006 tentang Penetapan Perpu 1/2006 tentang Perubahan Kedua atas UU 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang.
4.	2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 2. UU 17/2009 tentang Penetapan Perpu 1/2009 tentang Perubahan atas UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang. 3. UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. 4. UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
5.	2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 2. UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. 3. UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
6.	2019	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum.

No.	Tahun	Undang-Undang Pemilu
7.	2024	1. UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum.UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. 2. UU 7/2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang.

Sumber: Diolah penulis (2024).

Tabel 1.4 Undang-Undang Pemilu Era Reformasi

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Jumlah Pasal
1.	UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum.	86 pasal
2.	UU 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	150 pasal
3.	UU 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	103 pasal
4.	UU 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.	133 pasal
5.	UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	320 pasal
6.	UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	262 pasal
7.	UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.	137 pasal
8.	UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	328 pasal
9.	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum.	573 pasal

Sumber: Diolah penulis (2024).

Selama pembahasan undang-undang pemilu antara DPR dan pemerintah kerap kali berlarut-larut karena terjebak pada tumpang tindih rumusan pengaturan sehingga kesulitan dan bahkan gagal dalam menyederhanakan masalah. Akibatnya, perdebatan menjadi terhadap suatu hal bisa sangat bertele-tele dan sulit mendapatkan kesepakatan.²⁷

²⁷ Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum* (Jakarta: Yayasan Perludem, 2016), hlm. 78.

Perbedaan pandangan di antara para pembuat undang-undang umumnya berkaitan dengan pengaturan sistem pemilu yang mencakup besaran daerah pemilihan dan alokasi kursi, syarat kepesertaan, mekanisme pencalonan, tata cara pemberian suara, ambang batas parlemen, formula perolehan kursi, penetapan calon terpilih, dan waktu penyelenggaraan atau penjadwalan pemilu).²⁸

Saat ini pengaturan yang berkaitan dengan kepemiluan tersebar dalam beberapa undang-undang. Namun, utamanya termuat dalam undang-undang tentang pemilu dan pilkada (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah). Meskipun merupakan pemilihan dengan mekanisme yang sama-sama langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil), serta sama-sama diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, akan tetapi pengaturan pemilu dan pilkada dilakukan secara terpisah atau dalam undang-undang berbeda.

Pemilu diatur dalam UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan UU 7/2023. Sedangkan pilkada diatur dalam UU 1/2015 tentang Penetapan Perpu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah 3 (tiga) kali dengan UU 8/2015, UU 10/2016, dan UU 6/2020.

Tabel 1.5 Undang-Undang Pemilu dan Pilkada Periode 2017-2024

Pengaturan Pemilu	Pengaturan Pilkada
UU No. 7 Tahun 2017	UU No. 1 Tahun 2015
UU No. 7 Tahun 2023	UU No. 8 Tahun 2015
	UU No. 10 Tahun 2016
	UU NO. 6 Tahun 2020

Sumber: Diolah penulis (2024).

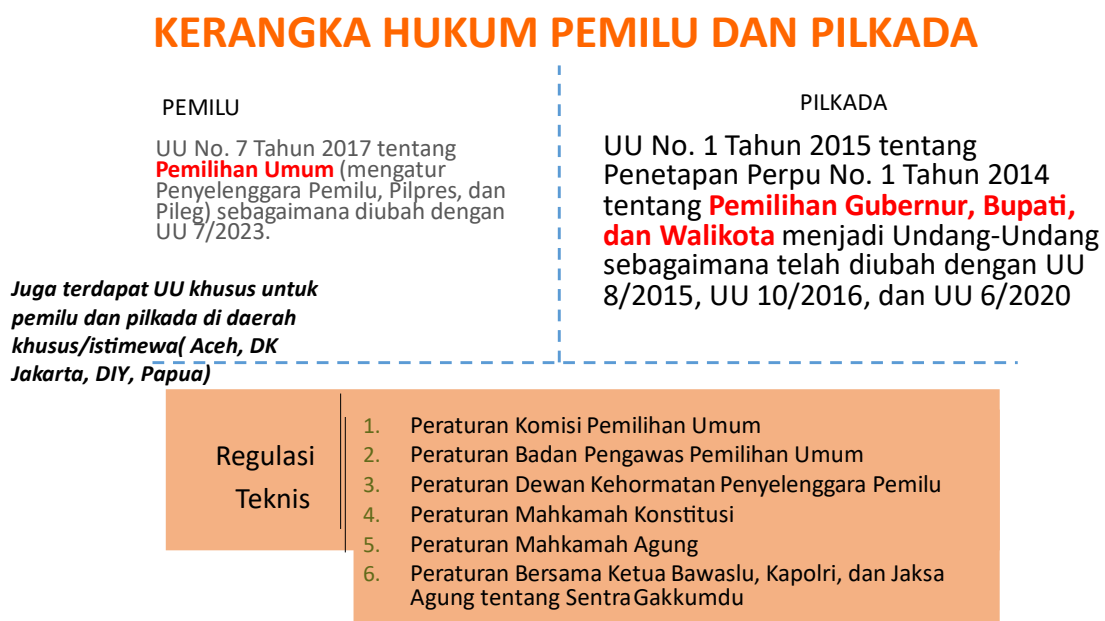
Substansi UU 7/2017 memuat pengaturan untuk pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu legislatif (pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota), serta penyelenggara pemilu (Komisi Pemilihan Umum KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). UU ini terbagi dalam 6 (enam) buku serta memuat sejumlah 573 pasal. UU 7/2017 merupakan

²⁸ *Ibid.*

hasil penyatunaskahan atau kodifikasi atas tiga materi yang sebelumnya diatur tiga undang-undang berbeda, yakni, UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan untuk pengaturan teknis pemilu (*implementing regulations*) terdapat dalam berbagai peraturan yang dibentuk oleh penyelenggara pemilu. Baik dalam Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, maupun Peraturan DKPP. Selain itu, juga terdapat Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang mengatur substansi terkait penanganan pelanggaran dan penyelesaian perselisihan/sengketa dalam pemilu.

Figure 2 Kerangka Hukum Pemilu dan Pilkada



Sumber: Diolah penulis (2024).

Sebagai kompetisi dan kontestasi politik dalam suatu praktik demokrasi konstitusional, penyelenggaraan pemilu mutlak berkepastian hukum dan memenuhi prinsip pemilu yang demokratis, luber, dan jurdil, sebagaimana pengaturan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, undang-undang pemilu yang ada belum sepenuhnya memenuhi kehendak Konstitusi dimaksud. Berdasarkan data pengujian undang-undang yang ditangani sejak Mahkamah Konstitusi berdiri, UU 7/2017

dan UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan dua undang-undang yang paling banyak dilakukan pengujian konstitusionalitasnya ke Mahkamah Konstitusi.²⁹

Tabel 1.6 Rekapitulasi Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Periode	Diregistrasi	Amar Putusan	Jumlah Putusan
2003-2024	1942	Kabul: 322 Tolak: 725 Tidak Diterima: 569 Tarik Kembali: 210 Gugur: 32 Tidak Berwenang: 15	1873

Sumber: Diolah penulis (2024).

Tabel 1.7 Undang-Undang dengan Pengujian Tertinggi di Mahkamah Konstitusi

No.	Nama Undang-Undang	Jumlah
1.	Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	152
2.	Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana	84
3.	Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang	76
4.	Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	42
5.	Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	38
6.	Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewam Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	37

²⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "10 UU yang Sering Diuji," diakses pada 10 Oktober 2022, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>. Sementara itu, Kode Inisiatif mendata undang-undang pemilu sebagai kategori terbanyak ketiga yang diuji ke Mahkamah Konstitusi dalam kurun 16 tahun terakhir (2003-2019), setelah undang-undang kategori pemerintahan daerah dan hukum pidana, yaitu sebanyak 159 pengujian. Selengkapnya lihat Veri Junaidi dkk., *Membaca 16 Tahun Mahkamah Konstitusi: Data Uji Materi Undang-Undang Terhadap UUD 1945 (2003-2019)* (Jakarta: Yayasan Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif, 2019), hlm. 7-8.

No.	Nama Undang-Undang	Jumlah
7.	Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	37
8.	Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	34
9.	Undang-undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat	34
10.	Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	33

Sumber: Diolah penulis (2024).

Jumlah pengujian atas undang-undang pemilu jumlahnya bisa makin banyak apabila pengujian atas undang-undang pemilu terdahulu, baik untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden, juga turut dimasukkan dalam penghitungan. Belum lagi bila diakumulasikan juga dengan pengujian undang-undang yang mengatur penyelenggara pemilu maupun pemilihan langsung lainnya, yakni undang-undang pilkada. Termasuk pula uji materi yang tidak melalui jalur pengujian undang-undang (*judicial review*) melainkan melalui perkara penyelesaian perselisihan hasil pemilu dan pilkada di Mahkamah Konstitusi, namun berdampak terhadap substansi pengaturan dalam UU Pemilu dan UU Pilkada.³⁰

Data di atas mengkonfirmasi bahwa demokrasi konstitusional yang mestinya berjalan dengan menyasikan supremasi hukum dan kedaulatan rakyat sebagaimana nilai-nilai yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945, belum mampu sepenuhnya direalisasikan melalui pengaturan dalam undang-undang pemilu dan pilkada. Meski tidak banyak dari permohonan pengujian tersebut yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi dibandingkan permohonan yang masuk, namun terdapat sejumlah putusan di mana Mahkamah Konstitusi melakukan koreksi mendasar atas norma yang dibuat oleh pembentuk undang-undang karena memuat substansi yang inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Undang-undang pemilu dalam setiap periode keberlakuannya selalu memiliki problem konstitusionalitasnya masing-masing dan berdampak pada pengaturan yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.³¹ Fakta menunjukkan bahwa prinsip-prinsip pemilu terkhusus pada tataran pengaturan di tingkat

³⁰ Janedjri M. Gaffar, *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).

³¹ Isra dan Fahmi, *Pemilihan Umum*, hlm. 105.

undang-undang belum bisa maksimal dalam memenuhi standar pemilu demokratis yang dikehendaki oleh UUD NRI Tahun 1945.³²

Kerangka hukum yang berkepastian dan demokratis memberikan sumbangan besar bagi tata kelola pemilu berintegritas. Pemilu Serentak Tahun 2024 adalah pemilu pertama era reformasi yang tidak mengalami penggantian UU Pemilu sebagai dasar hukum penyelenggaraannya. UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum tetap digunakan sebagai landasan mengatur dan melaksanakan seluruh tahapan pemilu oleh jajaran penyelenggara. Kejegan aturan main bisa berkontribusi positif dalam memberikan kepastian bagi semua pihak dalam suatu kontestasi elektoral. Akan tetapi, berbagai evaluasi dari penyelenggaraan pemilu terdahulu yang membutuhkan perbaikan pengaturan pada level undang-undang menjadi tidak terwadahi. Berbagai inovasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas pemilu juga tidak dapat dilakukan secara optimal.

Selain itu, pengaturan pemilu dan pilkada dalam dua rezim undang-undang berbeda seperti saat ini, mengakibatkan terjadinya kondisi penerapan norma yang berbeda untuk suatu peristiwa hukum yang sama. Terjadi perbedaan, tumpang tindih, dan inkonsistensi aturan dalam pengelolaan tahapan pemilu dan pilkada. Misalnya terkait nomenklatur, administrasi tahapan, prosedur pengawasan, dan skema penegakan hukum. Padahal baik pemilu dan pilkada diselenggarakan dengan asas, prinsip, maupun penyelenggara yang sama.

Salah satu contoh konkritnya adalah pengaturan politik uang atau jual beli suara yang kontradiktif antara UU Pemilu dan UU Pilkada. Dalam UU Pemilu hanya pemberi politik uang yang dipidana, sedangkan dalam UU Pilkada baik pemberi maupun penerima sama-sama bisa dikenakan pemidanaan.

Tabel 1.8 Perbedaan Pengaturan Politik Uang Dalam UU Pemilu dan UU Pilkada

UU Pemilu	UU Pilkada
Pasal 515 UU 7/2017: Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan	Pasal 187A ayat (1) UU 10/2016: Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada

³² *Ibid.*

UU Pemilu	UU Pilkada
<p>pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p> <p>Pasal 523 ayat (1) UU 7/2017: Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).</p> <p>Pasal 523 ayat (2) UU 7/2017: Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).</p> <p>Pasal 523 ayat (3) UU 7/2017: Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p>	<p>warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).</p> <p>Pasal 187A ayat (2) UU 10/2016: Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>

Sumber: Diolah penulis (2024).

Demikian pula dengan sejumlah pengaturan terkait larangan dalam kampanye lainnya. Misalnya, menyangkut netralitas aparatur sipil negara dalam kepesertaan atau kegiatan kampanye dan pelibatan anak dalam kampanye yang mengandung disparitas pengaturan antara UU Pemilu dan UU Pilkada. Dalam UU Pemilu tidak diatur ketentuan pidana bagi aparatur sipil negara yang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilihan sebagaimana pengaturan dalam UU Pilkada. Sebaliknya, dalam UU Pemilu pelibatan anak dalam kampanye pemilu merupakan perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu sedangkan dalam UU Pilkada tidak ada pengaturan pidana bagi pelibatan anak dalam kegiatan kampanye.

Aturan yang berbeda-beda tersebut bisa menimbulkan kebingungan dan kesalahpahaman masyarakat dalam pelaksanaannya di lapangan. Hal itu juga dapat berdampak pada akses yang lebih buruk, yaitu kerancuan dalam penegakan hukum jika

tidak diimbangi dengan pendidikan dan pelatihan yang optimal bagi aparat penegak hukum.

Tabel 1.9 Perbedaan Pengaturan Terkait Keterlibatan ASN Dalam UU Pemilu dan UU Pilkada

UU Pemilu	UU Pilkada
<p>Pasal 280 ayat (2) huruf f UU 7/2017: Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara.</p> <p>Pasal 280 ayat (3) UU 7/2017: Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye pemilu</p> <p>Pasal 494 UU 7/2017: Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/ atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).</p> <p>Pasal 493 UU 7/2017: Setiap pelaksana dan/atau tim Kampanye Pemilu yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).</p>	<p>Pasal 71 ayat (1) UU 10/2016: Pejabat aparatur sipil negara dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.</p> <p>Pasal 188 UU 1/2015: Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).</p> <p>Pasal 189 UU 8/2015: Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah serta perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).</p>

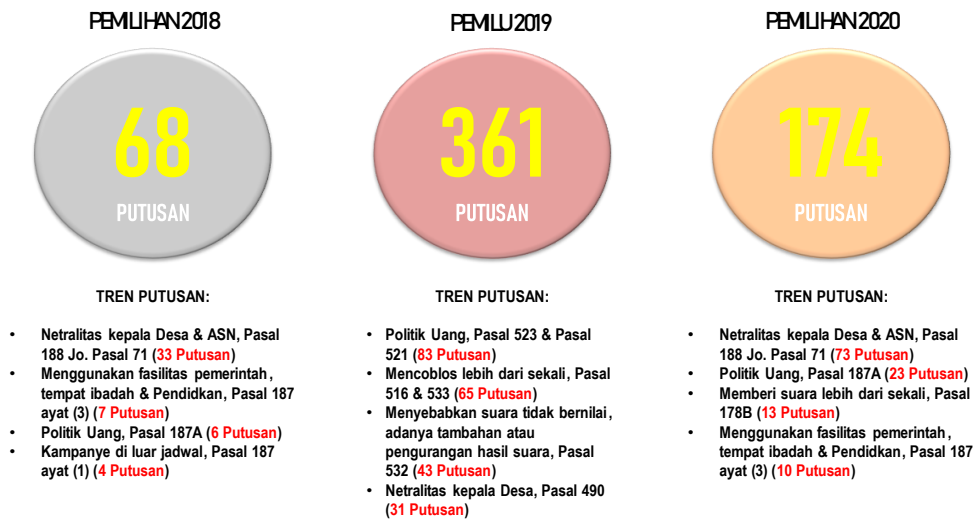
Sumber: Diolah penulis (2024).

Perbedaan, disparitas, kesenjangan, dan ambiguitas pengaturan akhirnya juga berimbas pada skema keadilan pemilu serta mempengaruhi efektifitas dan kinerja penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Sikap partisan aparatur sipil negara yang diklasifikasi sebagai tindak pidana dalam penyelenggaraan pilkada ternyata tidak dapat dilakukan pembedaan pada saat penyelenggaraan pemilu legislatif

dan pemilu presiden. Hal itu bisa dilihat melalui tren putusan pengadilan atas tindak pidana pemilihan yang tidak konsisten antara pemilu dan pilkada.

Figure 3 Jumlah Putusan Pengadilan Tindak Pidana Pemilu

Jumlah Putusan Pengadilan Tindak Pidana Pemilu



Sumber: Diolah penulis (2024).

Akibat lain pengaturan dalam dua UU berbeda tersebut adalah tidak terhindarkannya fenomena yudisialisasi politik (*judicialization of politics*) dalam pengaturan pemilu di Indonesia. Yudisialisasi politik adalah kondisi ketika hakim dan pengadilan makin berpengaruh dan menjadi tumpuan dalam pembentukan aturan. Dalam hal ini, saat pembentuk undang-undang dianggap tidak membuat aturan sebagaimana yang diharapkan, maka para pihak yang berkepentingan beramai-ramai memilih pergi ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji norma dan ketentuan UU serta memperjuangkan pengaturan yang mereka anggap lebih menjamin terwujudnya kompetisi yang adil dan setara. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan aturan pemilu menjadi bergeser dari yang seharusnya berlangsung dalam ruang-ruang parlemen menjadi uji konstitusionalitas norma dalam ruang sidang di pengadilan.

Fenomena yudisialisasi politik makin menguat ketika pembentuk undang-undang memutuskan tidak melakukan perubahan atas UU Pemilu dan UU Pilkada untuk penyelenggaraan Pemilu Serentak dan Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024. RUU Pemilu yang merupakan RUU prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Tahun 2021 diputuskan untuk dicabut dari daftar prioritas. Dengan tidak diubahnya UU Pemilu dan UU Pilkada membuat aturan kepemiluan yang ada menjadi tidak mampu mengakomodir berbagai kebutuhan tindak lanjut atas evaluasi, perkembangan, dan dinamika dalam penyelenggaraan pemilu serentak dan pilkada serentak yang terdahulu.

Hal di atas merupakan beberapa faktor yang dapat menjelaskan mengapa UU Pemilu dan UU Pilkada menjadi dua undang-undang yang paling banyak diuji konstitusionalitasnya selama berdirinya Mahkamah Konstitusi. Sejumlah uji materi yang dilakukan karena menginginkan adanya pemberlakuan pengaturan yang sama antara pemilu dan pilkada. Contohnya, (i) pengujian persyaratan pencalonan mantan terpidana dalam Putusan MK No. 56/PUU-XVII/2019, Putusan MK No. 87/PUU-XX/2022, dan Putusan MK No. 12/PUU-XXI/2023; (ii) kebolehan kampanye di tempat pendidikan dalam Putusan MK No. 65/PUU-XXI/2023, Putusan MK No. 128/PUU-XXI/2023, dan Putusan MK No. 69/PUU-XXII/2024; (iii) jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota dan PPK untuk pemilu yang selaras dengan pilkada dalam Putusan MK No. 31/PUU-XVI/2018; serta (iv) kewenangan pengawasan pilkada oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019.

Pengujian UU Pemilu dan UU Pilkada untuk memastikan pengaturan yang berkepastian hukum, adil, dan demokratis telah melahirkan sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi yang merekonstruksi berbagai pengaturan terkait variabel sistem, manajemen, aktor, maupun penegakan hukum pemilu di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat fundamental bagi pembangunan dan pembentukan hukum pemilu di Indonesia antara lain Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022.

Dua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak lagi mendikotomi pemilu dan pilkada dalam konstruksi rezim yang berbeda. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pilkada adalah bagian dari rezim pemilu. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga meminta pembentuk undang-undang untuk tidak acap kali mengubah pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu.

Dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah menyatakan bahwa para pengubah UUD 1945 tidak membedakan rezim pemilihan. Selengkapnya Mahkamah menyatakan "...bahwa melacak perdebatan selama perubahan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan prihal keserentakkan pemilihan umum. Dalam hal ini, adalah

benar bahwa penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak menjadi salah satu gagasan yang muncul dari pengubah UUD 1945. Namun, gagasan tersebut bukanlah satu-satunya yang berkembang ketika perubahan UUD 1945. Berdasarkan penelusuran rekaman pembahasan atau risalah perubahan UUD 1945 membuktikan terdapat banyak varian pemikiran prihal keserentakkan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahkan, para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan...”. Eksistensi pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu selanjutnya dipertegas dan disebutkan makin gamblang oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022.

Adanya dua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menandai perubahan pendirian hukum Mahkamah Konstitusi setelah dalam sejumlah Putusan terdahulu memiliki pendirian hukum bahwa rezim pilkada sebagai suatu kebijakan hukum yang terbuka dari pembentuk undang-undang (*open legal policy*) sebagaimana diputuskan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004. Apakah termasuk pemilu atau bukan diserahkan pengaturannya kepada pembentuk undang-undang. Misalnya, dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukan bagian dari rezim pemilu sehingga penyelesaian perselisihannya tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pertimbangan hukumnya karena pemilihan gubernur, bupati, dan walikota tidak diatur dan menjadi bagian dalam norma Pasal 22E UUD 1945 yang berada dalam Bab khusus tentang Pemilihan Umum, melainkan diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menjadi bagian dari Bab tentang Pemerintah Daerah.

Dalam perkembangannya, terkait pembelahan rezim pemilihan dalam UUD 1945 tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 85/PUU-XX/2022 menegaskan bahwa Mahkamah mengamati terdapat perubahan penafsiran yang disebabkan oleh praktik berhukum di Indonesia. Pada periode awal pasca perubahan UUD 1945, di mana pemilihan kepala daerah berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan yang belum lama dipraktikkan, Mahkamah menafsirkan adanya suatu pembedaan antara rezim Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah. Namun, beberapa periode setelah pemilihan kepala daerah secara langsung dilaksanakan konsisten dan relatif telah menemukan bentuk terbaiknya, Mahkamah Konstitusi menemukan praktik berhukum yang secara implisit telah mengubah penafsiran mengenai Pemilihan Kepala Daerah.

Beberapa praktik ber hukum yang menurut Mahkamah Konstitusi menjadi dasar argumentasi dalam perubahan penafsiran terkait pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu adalah sebagai berikut:³³

1. Pemilihan Umum Nasional dan Pemilihan Kepala Daerah secara *de jure* dan *de facto* dilaksanakan oleh lembaga yang sama. Satu-satunya norma dalam UUD 1945 yang menyebutkan penyelenggara pemilihan umum adalah Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”;
2. UUD 1945 mengamanatkan enam prinsip pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis, yaitu prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan norma Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, karena sifat reguler dalam penyelenggaraan pemilihan, secara substansial Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 juga mengandung prinsip penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala/periodik. Prinsip demikian dalam praktiknya bukan hanya berlaku untuk pemilihan umum nasional (yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD), namun juga mendasari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Selain itu, kedua jenis pemilihan dimaksud tetap diselenggarakan berlandaskan pada prinsip-prinsip pemilihan demokratis yang berlaku secara universal.
3. Selanjutnya norma UUD 1945 tersebut diatur lebih lanjut ke dalam beberapa norma undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dengan pengawasan perilaku oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Undang-undang yang mengatur lembaga penyelenggara pemilihan umum ini secara normatif tidak membedakan antara penyelenggaraan pemilihan umum (nasional) dengan pemilihan kepala daerah. Dalam praktik pun tidak ada perbedaan tersebut. Jika pun terdapat perbedaan, perbedaan demikian hanyalah bahwa penyelenggaraan pemilihan umum nasional dilaksanakan sepenuhnya oleh KPU RI (atau KPU pusat), sementara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU daerah yang notabene adalah kepanjangan tangan dari KPU RI sehingga keberadaannya merupakan satu

³³ Mahkamah Konstitusi, Putusan No.85/PUU-XX/2022, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (*Pemohon*) (2015), hlm. 39.

kesatuan dengan KPU RI. Demikian pula Bawaslu daerah yang dalam konteks pengawasan atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebenarnya tetap 39 bertindak sebagai kepanjangan tangan Bawaslu RI (Bawaslu pusat). Kesamaan demikian didukung pula oleh praktik bahwa subjek yang diperiksa dan diadili oleh DKPP meliputi semua penyelenggara pemilu baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah tanpa membedakan yurisdiksi absolut-nya;

4. Peserta pemilihan umum, baik kontestan (meliputi pasangan calon yang diusung partai politik maupun pasangan calon perseorangan) atau pun pemilih (pemilik hak suara), dapat memahami dan mengikuti/menjalankan konsep pemilihan yang tidak membedakan antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah. Bahkan, menurut Mahkamah dalam implementasi tidak cukup alasan lagi untuk membedakan baik secara konseptual, teoritis, dan sosiologis antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Kepala Daerah;
5. Dari sisi sumber daya dan pembiayaan, Mahkamah juga menemukan fakta bahwa praktik menyatukan/melebur kedua rezim pemilihan demikian lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika Negara harus membentuk dua lembaga penyelenggara yang berbeda.

Dengan demikian, adanya Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 tersebut serta merta membawa konsekuensi dalam metode dan cara pengaturan serta pengelolaan teknis pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang seharusnya konsisten dan koheren dengan pengaturan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Pola dan kerangka pengaturan yang memisahkan antara undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada menjadi tidak lagi relevan dan kontekstual untuk diteruskan. Mahkamah Konstitusi juga menegaskan tentang tidak adanya pembedaan rezim pemilu dan pilkada dalam sejumlah Putusan Mahkamah lainnya, antara lain Putusan MK No. 1/PHPU.PRES-XXII/2024, Putusan MK No. 2/PHPU.PRES-XXII/2024, dan Putusan MK No. 70/PUU-XXII/2024 terkait syarat usia dalam pencalonan pilkada.

Penyatuan pilkada sebagai bagian dari pemilu dengan asas, prinsip, dan penyelenggara yang sama yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP, membutuhkan tindak lanjut yang segera berupa sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan antara keduanya. Artinya, pengaturan pemilu dan pilkada tidak lagi dilakukan secara terpisah dalam dua undang-

undang berbeda. Kodifikasi atau pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah undang-undang yang sama mendesak dilakukan dalam rangka mencegah kebingungan dalam pelaksanaan pemilihan di lapangan, mewujudkan kepastian hukum, dan menjaga koherensi dalam tata kelola pemilu. Selain itu, langkah itu juga dibutuhkan untuk menghindari terjadinya politisasi yudisial (*politicization of the judiciary*) sebagai eksekusi dari masifnya yudisialisasi politik melalui pengujian UU Pemilu dan Pilkada yang diatur terpisah. Politisasi yudisial adalah suatu kondisi di tengah maraknya praktik yudisialisasi politik ketika aktor-aktor politik berusaha memengaruhi pengadilan untuk mendapatkan legitimasi hakim atas kepentingan politik partisan yang mereka miliki.

Karena itu, sangat krusial dan mendesak untuk diwujudkan pengaturan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu kepala daerah, dan penyelenggara pemilu dalam satu naskah undang-undang yang terkodifikasi. Kodifikasi atau penyatuan dalam satu naskah undang-undang sebagai sebuah teknik legislasi terinspirasi oleh tiga prinsip utama, yakni sederhana, koheren, dan lengkap. Maka itu, seharusnya kodifikasi dapat menyederhanakan sistem hukum pemilu dan menjamin perlindungan hak-hak individu yang lebih baik. Sebuah sistem hukum yang terkodifikasi idealnya akan mengatasi masalah-masalah seperti konflik antar aturan yang berbeda, opini berdasar doktrin, dan tidak seragamnya putusan pengadilan.

Dalam pandangan internasional, di negara-negara yang memiliki kecenderungan untuk memperbarui hukum pemilu pada tiap siklus pemilu atau secara berkala sesuai agenda legislasi, kodifikasi akan menjaga konsistensi selama proses pembaruan. Setelah hukum yang terkodifikasi berlaku, proses kajian dan pembaruan dapat menjadi lebih mudah dan tidak beresiko membuat kerangka hukum menjadi lemah. Adanya satu undang-undang yang mengatur proses pemilu secara menyeluruh akan membantu perencanaan yang lebih baik dan penerapan yang terintegrasi dalam pemilu. Selain itu, KPU akan lebih mudah dalam menyelenggarakan pemilu dan peserta pemilu akan lebih mudah memahami dan memprediksi pengaturan di dalam satu undang-undang yang terkonsolidasi.

Tentu saja menyusun aturan kepemiluan dalam satu naskah undang-undang saja tidaklah cukup. Kodifikasi pengaturan pemilu juga harus dipastikan dibentuk melalui suatu proses yang demokratis dan akuntabel sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022, yaitu proses yang memenuhi prasyarat sebagaimana berikut:

1. Menyertakan partisipasi masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan secara bermakna.
2. Dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum aturan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan.
3. Memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas konsekuensi pilihan model sistem, manajemen, dan kelembagaan yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap dalam kerangka mewujudkan pemilu yang berkualitas.
4. Memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berkualitas.

Semangat reformasi pengaturan kepemiluan tersebut telah terangkum juga sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045 yang tertuang dalam UU No. 59 Tahun 2024. Dalam RPJPN Tahun 2025-2045 disebutkan bahwa pembangunan demokrasi diarahkan pada terwujudnya demokrasi substansial yang mengemban amanat rakyat. Demokrasi substansial akan dilaksanakan melalui arah kebijakan yang meliputi antara lain penguatan lembaga demokrasi melalui perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu dengan melakukan kodifikasi UU mengenai pemilu dan UU mengenai pemilihan gubernur, bupati dan walikota serta mewujudkan peran partai politik yang akuntabel melalui revisi UU mengenai partai politik.

Penegasan tentang urgensi kodifikasi juga secara eksplisit disampaikan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, Saldi Isra, saat persidangan Perkara No. 101/PUU-XXII/2024 di Mahkamah Konstitusi pada 30 Oktober 2024. Disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi sudah secara eksplisit menyatakan bahwa tidak ada perbedaan rezim antara pemilu dan pilkada, artinya ke depan DPR harus menyatukannya dalam satu undang-undang. Selain itu, penataan aturan juga diperlukan sebab beberapa putusan Mahkamah Konstitusi telah mengamanatkan untuk melakukan perbaikan atau perubahan di dalam undang-undang atau yang sering disebut sebagai *judicial order*. Saldi Isra juga berharap semua yang terkait dengan (pengaturan) pemilu sudah selesai dibahas DPR sebelum tahapan dimulai. Disebutkan mengapa itu penting karena setelah tahapan dimulai, hal-hal

yang prinsipil (semestinya) tidak lagi diutak-atik baik oleh DPR maupun Mahkamah Konstitusi, misalnya soal persyaratan dan sebagainya.³⁴

Dengan dilakukannya kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada secara solid, konsisten, dan koheren diharapkan akan tercipta kompetisi pemilu yang mampu menghasilkan pejabat publik yang kompeten dan berintegritas sebagai penyelenggaraan negara. Untuk itu, perlu ditekankan bahwa perbaikan substansi pengaturan harus menjadi bagian integral dan tidak terpisahkan dari kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada. Sebab, pengaturan pemilu yang terkodifikasi tidak akan punya banyak makna apabila materi muatannya jauh dari asas dan prinsip pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

Perbaikan atas aturan kepemiluan harus dilakukan secara komprehensif mencakup aspek sistem pemilu beserta berbagai variabelnya, manajemen pemilu, aktor-aktor pemilu (pemilih, penyelenggara, dan peserta), serta pengawasan dan penegakan hukum pemilu yang berkeadilan. Salah satu pintu masuk dalam melakukan penataan tersebut harus dimulai melalui pemilihan model keserentakan pemilu yang tepat, relevan, dan kontekstual untuk Indonesia. Dengan demikian, pencapaian tujuan pemilu dan program pembangunan di Indonesia dapat berjalan secara selaras dan kompatibel satu sama lain.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, terdapat sejumlah permasalahan dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilu sebagai suatu prosedur yang mengandung kepastian hukum (*predictable procedures but unpredictable results*). Merujuk data yang ada, undang-undang pemilu saat ini masih bermakna ganda, sulit dipahami, tumpang tindih, tidak konsisten, dan belum menjangkau semua unsur sistem pemilu yang dibutuhkan untuk memastikan terselenggaranya pemilu yang demokratis, luber, dan jurdil.

Permasalahan tersebut di tengah dinamika politik, hukum, dan ketatanegaraan saat ini mungkin dianggap sebagai persoalan sederhana dibandingkan euforia pesta demokrasi lima tahunan disertai diskursus hangat terkait elektabilitas politik, kalkulasi peluang koalisi, maupun keterpilihan calon presiden atau partai politik tertentu. Padahal prosedur

³⁴ Saldi Isra, "Sidang Perkara Nomor Perkara Nomor 62,87,101/PUU-XXII/2024. Rabu, 30 Oktober 2024.," Mahkamah Konstitusi, dipublikasikan tanggal 30 Oktober 2024, 00.58.10-01.00.08, tersedia pada <https://www.youtube.com/live/ibuAzaMq7ak?si=m1D04EDFGEdk9w9h>, diakses 31 Oktober 2024.

yang pasti dalam penyelenggaraan pemilu, sebagai bagian dari proses berkelanjutan yang terikat dengan tahapan-tahapan dengan kerangka waktu terukur (*tangible and predictable*), merupakan elemen kunci untuk bisa menciptakan kompetisi pemilu yang berkeadilan maupun keadilan pemilu itu sendiri. Pemilu demokratis merupakan komponen inti dari praktik demokrasi konstitusional guna menjamin pemenuhan asas kedaulatan rakyat yang sepenuhnya selaras dan sejalan dengan supremasi hukum (*rule of law*) sebagaimana diamankan konstitusi.

Pengaturan pemilihan langsung dalam undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada ternyata menimbulkan sejumlah problematika dalam penyelenggaraan pemilihan di Indonesia. Meliputi, *pertama*, UU Pemilu dan UU Pilkada memuat materi yang sama tetapi diatur dengan norma berbeda, bahkan saling bertentangan satu sama lain. *Kedua*, kompleksitas pengaturan yang timbul karena perbedaan norma tersebut berdampak pada ketidakadilan dan ketidakpastian hukum yang mendegradasi integritas dan kredibilitas pemilu. *Ketiga*, penegakan hukum pemilu dalam undang-undang terpisah mengakibatkan ambiguitas dan standar yang berbeda sehingga tak sejalan dengan prinsip universal yang menyaratkan adanya suatu rezim standar dalam penyelesaian sengketa pemilu yang efektif. *Keempat*, terjadi ketidakkonsistenan implementasi sistem pemilu antara jenis pemilu yang satu dengan pemilu lainnya.

Ramlan Surbakti menyebut bahwa pengaturan pemilu dan pilkada yang terpisah-pisah mengakibatkan terjadinya empat masalah, yaitu tidak ada standarisasi, kontradiksi, duplikasi, dan pengaturan proses elektoral Indonesia belum sepenuhnya sejalan dengan parameter pemilu demokratik.³⁵ Hal itu menyebabkan paling sedikit ada sebelas kelemahan undang-undang pemilu yang sering kali menjadi alasan dilakukannya pengujian konstitusionalitas undang-undang pemilu (*constitutional review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK) dalam rangka menyelesaikan permasalahan pengaturan yang dihadapi.

Sebelas kelemahan tersebut meliputi: (1) sistem pemilu anggota DPR dan DPRD terlalu kompleks untuk dipahami oleh para pemilih; (2) sistem hasil pemilu (election results system), khususnya rekapitulasi hasil penghitungan suara, masih terlalu panjang sehingga tidak saja memerlukan waktu tetapi juga menjadi sumber manipulasi hasil penghitungan suara; (3) sistem pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berupa proporsional terbuka memberikan insentif bagi Calon, Pemilih, dan Petugas Pemilu

³⁵ Ramlan Surbakti, et al., *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), hlm. 5.

untuk melakukan Transaksi Jual-Beli Suara; (4) sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang tidak efektif baik dari segi keadilan maupun dari segi waktu karena masih banyak kekosongan hukum dan terlalu banyak institusi yang terlibat; (5) penyelenggara Pemilu (KPU dengan seluruh jajarannya) yang belum profesional; (6) kalender Pemilu (waktu penyelenggaraan untuk pemilu dan pilkada): tidak efektif untuk konsolidasi demokrasi; (7) menghasilkan bentuk partisipasi politik warga negara sebagai pemilih hanya sebatas pencoblos Surat Suara; (8) memperlemah partai politik sebagai institusi demokrasi tetapi memperkuat Ketua Umum dan orang-orang dekatnya; menghasilkan Partai Politik yang lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan (*power seeking*) daripada berorientasi pada perumusan rancangan kebijakan publik berdasarkan aspirasi rakyat dan ideologi partai (*policy seeking*); (9) menghasilkan sistem perwakilan politik yang tidak jelas. Siapa yang mewakili konstituensi/Dapil: Anggota DPR/D atukah Partai Politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi di DPR/D?; (10) menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang tidak efektif karena pemilu dengan multi-partai tidak hanya menyebabkan komposisi perolehan kursi Partai di DPR dan DPRD relatif seimbang tetapi juga menciptakan pemerintahan terbelah; (11) sistem pemilu anggota DPR dan DPRD mengandung enam unsur yang saling bertentangan sehingga tujuan yang satu (konsekuensi dari suatu unsur sistem pemilu) digagalkan oleh pencapaian tujuan lain (konsekuensi unsur lain sistem pemilu).

Misalnya, pengujian UU Pilkada terkait konstitusionalitas Bawaslu dalam mengawasi penyelenggaraan pilkada. Pengujian ini dilakukan menyangkut keberadaan Bawaslu yang berdasar UU 7/2017 bersifat permanen selama lima tahun masa jabatan sampai ke tingkat kabupaten/kota, namun dalam UU 1/ 2015, Bawaslu malah diposisikan sebagai lembaga yang bersifat *ad hoc* di tingkat kabupaten/kota. Sebagai konsekwensinya, jika mengikuti logika pengaturan tersebut, maka harus dilakukan pembentukan dua lembaga berbeda untuk melakukan pengawasan pemilu dan pilkada. Inkonsistensi dan kompleksitas tersebut akhirnya bisa diselesaikan melalui Putusan MK No. 48/PUU/XVII/2019. Putusan tersebut menyatakan bahwa nomenklatur, sifat kelembagaan, dan komposisi keanggotaan pengawas pemilihan gubernur, bupati, dan walikota harus disesuaikan dengan pengaturan UU 7/2017 sebagai undang-undang yang di dalamnya juga mengatur kelembagaan penyelenggara pemilu.

Selain dinamika hukum, praktik pemilu juga diwarnai oleh dinamika teknis yang tidak sederhana. Pemungutan suara serentak pemilu legislatif dan presiden pertama dalam

sejarah elektoral Indonesia yang diselenggarakan pada Rabu, 17 April 2019 ternyata berdampak pada kompleksitas teknis dan beban berat dalam penyelenggaraan pemilu. Selain itu, juga berakibat cukup buruk bukan hanya pada penyelenggara pemilu, tapi juga pemilih. Cukup ironis dan anomali, Pemilu 2019 yang diklaim berjalan aman damai, namun dalam praktiknya mengakibatkan meninggalnya tidak kurang dari 894 petugas pemilu dan sebanyak 5.175 orang lainnya mengalami sakit.

Hasil kajian lintas disiplin Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada atas meninggal dan sakitnya petugas Pemilu Serentak Tahun 2019 menemukan bahwa rerata beban kerja para petugas pemilihan adalah antara 20-22 jam pada hari pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara; 7,5 hingga 11 jam untuk mempersiapkan Tempat Pemungutan Suara (TPS); dan 8 hingga 48 jam untuk mempersiapkan dan membagikan surat pemberitahuan memilih.

Konsekuensi beban kerja yang sangat tinggi dan riwayat penyakit sebelumnya menjadi penyebab atau meningkatkan risiko terjadinya kematian dan kesakitan diantara petugas pemilu. Selain itu, terdapat sejumlah masalah psikologis semisal kecemasan dan reaksi stres fisik yang dialami para petugas pemilu, baik pada kelompok sehat ataupun sakit. Problem psikologis di antaranya terjadi karena tingginya keterlibatan kerja para petugas dengan beban kerja yang berlebihan, yang akhirnya berakibat kelelahan cukup tinggi. Terutama pada kelompok petugas yang sakit, tuntutan lingkungan kerja yang tinggi berdampak pada kecenderungan terjadinya kecemasan dan kelelahan secara fisik dan psikis.

Di tengah kondisi tidak ada perubahan fundamental dalam pengaturan UU 7/2017, fenomena Pemilu Serentak Tahun 2019 meskipun mampu dikurangi dampak kompleksitasnya melalui penyiasatan teknis sana sini oleh KPU, tetap saja belum mampu mengatasi secara optimal berbagai permasalahan yang terjadi sehingga kembali terjadi pada penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2024. Berdasarkan data yang dirilis KPU saat rapat evaluasi pemilu bersama Komisi II DPR pada 25 Maret 2024, tercatat 181 orang petugas *ad hoc* pemilu meninggal dunia saat penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2024. Serta terdapat 4.770 orang petugas yang mengalami kecelakaan kerja atau sakit.

Selain meninggal dan sakitnya petugas pemilu, Pemilu Serentak Tahun 2019 dan Pemilu Serentak Tahun 2024 juga mencatatkan tingginya surat suara tidak sah (*invalid votes*) untuk pemilu legislatif. Dari total 157.476.213 pengguna hak pilih Pemilu Anggota DPR Tahun 2019, terdapat 17.503.953 atau setara 11.12% surat suara yang dinyatakan

tidak sah. Sedangkan, untuk Pemilu Anggota DPD, terjadi rekor surat suara tidak sah tertinggi selama sejarah penyelenggaraan Pemilu DPD sejak 2004, yaitu sebesar 29.710.175 (19,02%).

Surat suara tidak sah untuk Pemilu DPD Tahun 2019 tersebut jumlahnya lebih besar dari perolehan suara Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang merupakan partai politik pemenang Pemilu 2019. PDIP mendapat 27,053,961 suara. Padahal dari sisi desain surat suara, Pemilu DPD desain surat suaranya jauh lebih sederhana dan aksesibel dibandingkan surat suara untuk Pemilu DPR dan DPRD. Selain nomor urut dan nama calon, surat suara DPD juga memuat foto yang membuat pemilih lebih mudah dalam mengenali calon yang hendak dicoblosnya.

Tabel 1.10 Suara Sah dan Tidak Sah Pemilu DPR RI 1999-2019

SUARA SAH DAN TIDAK SAH PEMILU DPR 1999-2019

TAHUN PEMILU ANGGOTA DPR RI	PEMILIH TERDAFTAR	METODE PEMBERIAN SUARA	SUARA SAH		SUARA TIDAK SAH		PARTISIPASI PEMILIH (Voter turnout)
			JUMLAH	%	JUMLAH	%	
1999	117.749.271	Coblos	105.786.661	96,61%	3.708.386	3,39%	92,99%
2004	148.000.369	Coblos	113.462.414	91,19%	10.957.925	8,81%	84,07%
2009	171.265.441	Centang	104.099.785	85,62%	17.488.581	14,38%	70,99%
2014	185.826.024	Coblos	124.972.491	89,54%	14.601.436	10,46%	75,11%
2019	192.770.611	Coblos	139.971.260	88,88%	17.503.953	11,12%	81,69%

UKURAN SURAT SUARA PEMILU SERENTAK 2019

PILPRES = 22 x 31 cm
 DPR RI = 51 x 82 CM (Maksimal 10 kursi/dapil)
 DPD RI = 58 x 78 CM (Maksimal 60 calon)

PEMILU ANGGOTA DPD RI (2019)

Suara sah = 126.938.049 atau 81,00%
 Suara tidak sah = 29.777.821 atau **19,00%**

Bilik pemungutan suara berbentuk huruf U (*u shape*) dengan lebar dan tinggi pada sisi tengah paling kecil 60 cm serta pada sisi kiri dan kanan paling kecil 50 cm.

Sumber: Diolah penulis (2024).

Besarnya jumlah surat suara tidak sah pemilu legislatif terjadi konsisten dari tingkat pusat sampai daerah. Ambil contoh, Pemilu Anggota DPRD Provinsi Jawa Barat Tahun 2019, mencatat sebanyak 3.659.012 (15,4%) surat suara tidak sah. Sedangkan pada Pemilu Anggota DPRD Provinsi Lampung Tahun 2019 didapati 562.619 (12,7%) surat suara tidak sah. Artinya, ada pola yang konsisten dan seragam terkait jumlah surat suara tidak sah pada pemilu legislatif di seluruh wilayah Indonesia.

Sementara itu, pada Pemilu Serentak Tahun 2024, tercatat suara tidak sah Pemilu Anggota DPR tetap dalam jumlah yang besar, yakni sebanyak 15.887.902 (9,47%). Bila dicermati mendalam, meskipun jumlah dan persentasenya menurun, namun angka surat suara tidak sah tersebut berada jauh di atas rerata global (*global average proportion of invalid votes*), yaitu antara 2 sampai dengan 4% (empat persen).

Besarnya jumlah surat suara tidak sah pada pemilu legislatif tidak bisa dianggap sebagai sesuatu yang wajar. Apalagi jika disimplifikasi *ansich* sebagai perwujudan aksi protes atau perlawanan pemilih terhadap partai politik dan calon-calon yang tidak sesuai dengan kehendak mereka. Angka surat suara tidak sah yang sangat tinggi, selain tidak kompatibel dengan standar pemilu global, hal itu juga menjadi indikasi adanya distorsi atas kemurnian suara rakyat sebagai pemegang daulat tertinggi. Pemilu salah satu instrumen utama dalam demorasi, akan tetapi hal itu bisa tak banyak artinya bagi rakyat jika para pemilih mengalami kesulitan dalam memberikan suara mereka. Sejatinya, sistem pemilu yang baik adalah sistem pemilu yang mudah digunakan oleh pemilih.

Akhirnya, menimbang berbagai permasalahan di atas, merupakan sebuah keniscayaan untuk menemukan solusi yang cocok dan tepat terkait pilihan sistem dan model keserentakan pemilu yang mampu memberikan beban kerja yang adil pada petugas pemilu, meminimalisir surat suara tidak sah, serta memperbaiki berbagai problematika teknis dan substantif yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemilu serentak di Indonesia.

Keputusan pembuat undang-undang untuk tidak merevisi UU Pemilu dan UU Pilkada mengakibatkan kompleksitas Pemilu Serentak Tahun 2019 beserta segala problematika teknis yang dihadapinya kembali berulang pada Pemilu Serentak 2024. Apalagi mengingat pilkada juga diselenggarakan pada tahun yang sama, yakni di bulan November 2024. Terjadi tumpukan beban kerja penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang ikut mempengaruhi profesionalitas dan integritas penyelenggara pemilu.

Penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang jaraknya terlalu dekat juga ditengarai mengakibatkan menguatnya pragmatisme partai politik dalam pencalonan pilkada. Karena partai baru saja keluar dari situasi kontestasi pemilu serentak 2024 yang masih menyisakan residu kelelahan politik dan kondisi kelembagaan partai yang belum sepenuhnya sehat dari sisi soliditas ataupun stabilitas pendanaan, partai lebih condong untuk tidak mencalonkan kadernya di pilkada apabila elektabilitasnya tidak cukup menjanjikan untuk menang. Pada Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 meskipun sudah ada Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah persyaratan pencalonan menjadi lebih aksesibel, tercatat masih

ada 37 daerah yang pilkadanya hanya diikuti oleh satu pasangan calon saja atau bercalon tunggal. Meliputi 1 pilkada provinsi, 31 pilkada kabupaten, dan 5 pilkada kota.

Dampak lainnya, berbagai terobosan dan inovasi kepemiluan menjadi sangat terbatas. Hanya mengandalkan dan berkuat pada progresivitas KPU, Bawaslu, dan DKPP melalui perangkat peraturan teknis yang menjadi kewenangannya. Baik berupa Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, ataupun Peraturan DKPP. Misalnya, terobosan dan inovasi untuk mendorong penggunaan teknologi dalam pengelolaan tahapan pemilu, penyesuaian teknis pungut hitung agar tidak terlalu membebani petugas pemilu, penyederhanaan surat suara, maupun digitalisasi sertifikat hasil pemilu, Padahal regulasi setingkat Peraturan KPU memiliki banyak keterbatasan daya jangkau. Pastinya, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP tidak bisa mengatur berbeda selain apa yang sudah ditentukan oleh UU Pemilu dan UU Pilkada.

Untuk mengurai keterbatasan aturan main tersebut, sejumlah pihak akhirnya menggunakan jalur pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi atas berbagai ketentuan dan norma dalam UU Pemilu dan UU Pilkada yang dianggap inkonstitusional dan menghambat hadirnya kompetisi pemilu yang bebas, jujur, adil, dan demokratis. Dalam hal ini, perumusan aturan main pemilu yang mestinya merupakan produk dari suatu konsensus politik yang kuat di antara para pembuat undang-undang, sehingga sejak awal bisa memberikan jaminan kepastian hukum dalam kompetisi pemilu, pada praktiknya, justru pengaturan pemilu makin tergantung pada peran dan campur tangan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan atas pengujian undang-undang pemilu yang mereka lakukan.

Hal itu memang tidak bisa dilepaskan dari adanya sikap partisan yang kuat dari para pembuat undang-undang sehingga menjadi hambatan utama bagi terwujudnya pemilu yang demokratis melalui pembentukan aturan main yang demokratis. Apalagi mengingat kompleksnya daya jangkau penyelenggaraan pemilu, di mana pemilu melibatkan pengelolaan urusan yang bukan sekadar pemungutan suara.

Berdasarkan uraian latar belakang dan uraian masalah di atas, maka kajian ini mengidentifikasi tiga masalah pokok. *Pertama*, pengaturan pemilu dan pilkada yang dilakukan secara sektoral dalam dua undang-undang yang berbeda, telah melahirkan kontradiksi, duplikasi, ambiguitas, ketiadaan standar, dan ketidakkonsistenan dalam mengatur pemilu dan pilkada meskipun diselenggarakan menggunakan asas dan prinsip serta dilakukan oleh kelembagaan yang sama. Terutama pasca adanya Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 yang memasukkan pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu.

Kodifikasi pengaturan pemilu dan dan pilkada dalam satu naskah undang-undang pemilu menjadi solusi atas permasalahan tersebut.

Kedua, Penerapan undang-undang pemilu dan pilkada dengan pengaturan yang berbeda dalam sejumlah aspek juga menimbulkan masalah yang mendegradasi kualitas dan integritas penyelenggaraan pemilu. Serta dapat mempengaruhi efektivitas pemerintahan yang dihasilkannya akibat tujuan pemilu yang seharusnya menghasilkan pejabat publik dan penyelenggara negara yang kompeten dan kredibel menjadi sulit untuk diwujudkan. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh dari semua sektor, mulai dari sistem, aktor, manajemen, maupun penegakan pemilu. Bukan hanya sekadar melakukan pengkodifikasian pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah undang-undang yang sama.

Ketiga, kodifikasi undang-undang pemilu dan penyempurnaan substansi pengaturan pemilu presiden, pemilu legislatif, pemilu kepala daerah, dan penyelenggara pemilu akan berpengaruh pula terhadap berbagai undang undang terkait. Antara lain, Undang-Undang Partai politik; Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Untuk itu, sebagaimana pandangan Ramlan Surbakti, UU Pemilu haruslah merupakan penjabaran empat prinsip demokrasi, yaitu asas-asas pemilu demokratis, pemilu berintegritas, hak yang berkaitan dengan pemilu, dan keadilan pemilu. Asas-asas pemilu demokratis adalah pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pemilu berintegritas dijabarkan sebagai jujur, transparan, akuntabel, dan akurat. Enam hak yang berkaitan dengan pemilu, yaitu (1) hak pilih, (2) hak ikut berkompetisi melalui pemilu untuk jabatan publik, (3) hak ikut berpartisipasi dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut isu publik baik secara langsung maupun melalui wakil yang dipilih melalui pemilu, (4) hak yang berkaitan dengan sejumlah kebebasan: menyatakan pendapat, berserikat, mengajukan petisi, dan mendapat informasi yang berkaitan dengan pemilu, (5) hak ikut bergabung ke dalam partai politik untuk ikut pemilu, dan (6) hak mendapatkan akses akan proses penyelesaian sengketa pemilu yang adil. Keadilan pemilu ditandai oleh dua indikator, yaitu adanya sistem yang mampu merespon keluhan dan protes secara efektif, serta sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu yang adil dan tepat waktu.

Sedangkan terkait dengan perbedaan rezim pengaturan pemilu dan pilkada, sejumlah norma di pemilu dan pilkada yang dinilai penting untuk diselaraskan pada nomenklatur meliputi, antara lain: peradilan, pemutakhiran pemilih, peserta pemilu, sanksi, pelanggaran pemilu (administratif, tindak pidana, etik), dana kampanye, kampanye, jumlah pemilih di TPS, dan basis data pemilih (Moch. Nurhasim, 2024).

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan yang ingin dicapai dalam penyusunan rekomendasi kebijakan ini adalah:

1. Merumuskan tujuan pemilu (presiden, kepala daerah, dan lembaga perwakilan rakyat);
2. Mengelaborasi pilihan sistem pemilu dan variabel teknis sistem pemilu yang koheren dengan tujuan pemilu;
3. Memetakan rekomendasi perbaikan pengaturan pemilu (presiden, kepala daerah dan lembaga perwakilan rakyat).

Hasil penyusunan rekomendasi kebijakan ini selanjutnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan dan umpan balik dalam perencanaan program/kegiatan serta penganggaran tahun berikutnya serta penyusunan rencana pemabngunan, khususnya dalam sub-bidang politik dalam negeri. Selanjutnya, hasil penyusunan rekoemndasi kebijakan ini juga diharapkan mampu memberikan manfaat untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Partai Politik, Universitas dan Akademisi. Lembaga Think-tank dan penelitian, Donor dari dalam maupun luar negeri, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan masyarakat luas.

D. Metodologi

Penyusunan rekomendasi kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data di dalam penelitian ini dikumpulkan dari berbagai fakta empirik berupa data dan informasi yang diperoleh melalui perspektif, pengamatan, pengalaman narasumber serta berbagai dokumen yang relevan. Dalam kajian ini, instrumen disusun berdasarkan pedoman wawancara dengan teknik pengumpulan data melalui pertanyaan terbuka dan spesifik. Sementara itu, pengolahan dan analisis data dilakukan melalui proses abstraksi dari gejala dan fakta empirik yang ditemukan secara deskriptif dan eksplanatif.

Pendekatan kualitatif dipilih karena memiliki keunggulan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial.

Adapun sumber data penelitian kajian ini dikumpulkan dari dua macam yakni data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan dengan menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

1. Observasi atau kunjungan lapangan ke Provinsi Aceh dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dalam rangka mempelajari dinamika penyelenggaraan pemilu serta evaluasi dan rekomendasi untuk perbaikan kedepan:
2. *Focus group discussion* (FGD) Bersama para narasumber yang ahli dan relevan dengan kajian terkait untuk menjangring berbagai perseptif terhadap upaya perbaikan penyelenggaraan pemilu kedepan;
3. Wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan peneliti, akademisi, hingga *stakeholders* dalam rangka rekonsiliasi data dan mengklarifikasi informasi mengenai evaluasi dan rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemilu.

Tabel 1.11 Daftar Narasumber FGD

Topik FGD	Nama Narasumber	Pelaksanaan
Sistem Pemilu	Prof. Ramlan Surbakti (Guru Besar Ilmu Politik Unair)	FGD 1 (25 Maret 2024)
	Didik Supriyanto (Dewan Pembina Perludem)	
	Moh. Nurhasim (Direktur Kebijakan Politik, Hukum, Pertahanana, dan Keamanan BRIN)	FGD 2 (28 Maret 2024)
	Mada Sukmajati (Akademisi Ilmu Politik UGM)	
	Hadar Nafis Gumay (Direktur Netgrit)	FGD 3 (5 April 2024)
	Aditya Perdana (Akademisi Ilmu Politik UI)	
	Khoirunnisa Nur Agustyati (Direktur Eksekutif Perludem)	

Hukum Pemilu	M. Ali Safa'at (Guru Besar HTN UniBraw)	FGD 4 (7 Mei 2024)
	Dr. Khairul Fahmi (Akademisi HTN Unand)	
	Prof. Satya Arinanto (Guru Besar HTN UI)	
	Violla Reininda (Peneliti PSHK)	FGD 5 (13 Mei 2024)
	Abhan Misbach (Ketua Bawaslu RI 2017-2022)	
	Ida Budiati (Anggota DKPP RI 2012-2017)	
	Charles Simabura (Akademisi HTN Unand)	
Daerah Pemilihan	Dr. Pipit Kartawidjaja (Pengamat Pemilu)	FGD 6 (14 Mei 2024)
Penyelenggara dan Penyelenggaraan Pemilu	Wahyu Susilo (Direktur Migrant Care)	FGD 7 (15 Mei 2024)
	Arief Budiman (Ketua KPU RI 2017-2021)	
	Endang Sulastri (Akademisi Ilmu Politik UMJ)	
	Heddy Lugito (Ketua DKPP RI 2022-2027)	FGD 10 (11 Juni 2024)
	Kris Nugroho (Akademisi Ilmu Politik Unair)	
	Evi Novida Ginting Manik (Anggota KPU RI 2017-2022)	
	Betty Epsilon Idroos (Anggota KPU RI 2022-2027)	
Manajemen Pemilu	Rahmat Bagja (Ketua Bawaslu RI 2022-2027)	FGD 8 (27 Mei 2024)

	Prof. Asrinaldi (Guru Besar Ilmu Politik Unand)	
	Ferry Daud Liando (Dekan FISSIP Unsrat)	
Pilkada	Panji Anugrah (Akademisi Ilmu Politik UI)	FGD 9 (6 Juni 2024)
	Yoes Kenawas (Research Fellow IFAR Universitas Katolik Atmajaya)	
	Wawan Sobari (Akademisi Ilmu Politik UniBraw)	
Keterwakilan Perempuan	Siti Aminah (Komisioner Komnas Perempuan)	FGD 11 (1 Juni 2024)
	Mike Verawati (Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia)	
	Ella Prihatini (Akademisi Ilmu Politik UMJ)	

Sumber: Diolah penulis (2024).

Sementara itu, untuk memperoleh data sekunder, tim peneliti melakukan studi dokumen atau kepustakaan terhadap berbagai jurnal, buku, laporan penelitian dan karya ilmiah terkait. Selain itu, sumber data sekunder lainnya yang menjadi rujukan adalah dokumen *legal-formal* seperti muatan materi di dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022. Studi dokumen atau kepustakaan ini terutama dilakukan sebelum ke lokasi penelitian dan melakukan pengumpulan data di lapangan. Hal tersebut dilakukan untuk memastikan data-data maupun dokumen-dokumen memiliki keterkaitan dengan permasalahan, pembatasan masalah penelitian, dan penyusunan kerangka teori.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan laporan penyusunan rekomendasi kebijakan difokuskan untuk menguraikan aspek-aspek penting sebagai tujuan penelitian yang disajikan ke dalam lima Bab, sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang permasalahan penyusunan rekomendasi kebijakan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemilihan. Latar belakang ini juga memuat tujuan yang ingin dicapai. Secara sistematis, Bab ini diuraikan dalam latar belakang, identifikasi permasalahan, tujuan dan kegunaan, metodologi penelitian, dan urutan penulisan secara sistematis untuk memudahkan dalam memahami isi laporan.

Bab II Tinjauan Teoritis dan Praktik Empiris

Bab ini mengulas tentang dialog akademisi dan praktik empiris. Hasil dialog akademis dan praktik empiris ini lalu diuraikan ke dalam sub bab pembahasan tentang Kodifikasi Pengaturan Pemilu dan Pilkada.

Bab III Evaluasi

Bab ini membahas tentang evaluasi aspek-aspek penyelenggaraan pemilu, diantaranya: 1) Evaluasi sistem pemilu; 2) Evaluasi penyelenggara; 3) Evaluasi manajemen pemilu; dan 4) Evaluasi penegakan hukum pemilu.

Bab IV

Bab ini menguraikan tentang rekomendasi pengaturan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemilihan yang dirangkum ke dalam matriks. Matriks rekomendasi ini menyajikan variabel evaluasi dan rekomendasi dari masing-masing aspek penyelenggaraan pemilu.

Bab V Penutup

Bab ini memuat kesimpulan serta rekomendasi atas uraian pembahasan yang telah disusun pada bab-bab sebelumnya, serta memberikan gambaran saran terkait penyusunan rekomendasi kebijakan Kodifikasi Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemilihan.

BAB 2

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Berbagai pengaturan mengenai pemilu dan pilkada yang tersebar dalam berbagai undang-undang yang tentulah mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pengaturan dan ketidaksinkronan ketika mengatur hal yang sama, juga terjadi pengulangan-pengulangan dalam pengaturan, terutama yang mengatur penyelenggara pemilu. Kebutuhan penyelenggaraan pemilu 2019 dan 2024 secara serentak berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi melatarbelakangi munculnya gagasan untuk menyatukan pengaturan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada yang tersebar ke dalam satu Undang-Undang Pemilu dalam bentuk kodifikasi, karena berdasarkan Putusan MK disebutkan bahwa Pilkada adalah rezim dari pemilu bukan lagi pemilihan.

Dalam menghimpun beberapa undang-undang menjadi satu undang-undang dikenal beberapa konsep atau istilah hukum, seperti: unifikasi, kompilasi, omnibus, kitab undang-undang, dan kodifikasi. Lima istilah tersebut memiliki pengertian berbeda-beda meski dalam derajat tertentu memiliki kesamaan pengertian, yakni penyatuan hukum.

Unifikasi merujuk pada penyatuan sistem hukum untuk diberlakukan bagi seluruh warga negara di wilayah negara sebagai hukum nasional.³⁶ Sedangkan kompilasi adalah sebuah buku hukum yang memuat bahan-bahan hukum tertentu, pendapat hukum, atau peraturan hukum. Adapun konsep omnibus berasal dari bahasa latin *omnis* yang berarti *all* atau semua dan omnibus berarti *for all* atau untuk semua. Kamus Oxford menuliskan bahwa omnibus adalah buku yang memuat sejumlah karangan yang sebelumnya sudah dipublikasi secara terpisah.³⁷ Konsep *omnibus* sebagai besar diterapkan untuk *a legislative bill which comprises more than one general subject*.³⁸ Dalam sistem hukum Indonesia terdapat istilah kitab undang-undang yang sepadan dengan *code* dalam bahasa Inggris. Oxford Dictionary menulis, *code* adalah suatu koleksi undang-undang yang sistematis.³⁹ Sedangkan Kamus Hukum *Black Law*

³⁶ Soetandyo Wingjosubroto, Masalah Pluralisme dalam Sistem Hukum Nasional, makalah tanpa tanggal.

³⁷ Oxford Dictionary of Current English, New York: Oxford University Press Inc, 2006.

³⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St Paul, Minn: West Publishing Co, 1990.

³⁹ Oxford Dictionary of Current English, New York: Oxford University Press Inc, 2006.

menulis *code* adalah suatu koleksi yang sistematis, penambahan atau revisi undang-undang, aturan, atau regulasi.

Istilah kodifikasi berasal dari *codificatie* dalam Bahasa Belanda atau *codification* dalam Bahasa Inggris. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kodifikasi (kata benda) adalah himpunan berbagai peraturan menjadi undang-undang, hal penyusunan kitab perundang-undangan, kodifikasi hukum, penggolongan hukum dan undang-undang yang baku.⁴⁰ Sementara mengkodifikasikan (kata kerja) berarti menyusun (membukukan) peraturan sehingga menjadi kitab perundang-undangan.⁴¹ Dalam Kamus Hukum Black Law ditulis *codification* adalah *the process of collecting and arranging systematically, usually by subject, the laws of the state or country, or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practices*; atau suatu proses mengumpulkan dan mengatur hukum suatu negara atau peraturan-peraturan yang mencakup suatu area hukum atau praktik tertentu secara sistematis.

Merujuk pada sejarah konsep kodifikasi, Jeremy Bentham (1748-1832) adalah orang yang pertama kali memperkenalkan istilah kodifikasi dalam Bahasa Inggris, *codification*.⁴² Cikal bakal istilah kodifikasi maupun perkembangannya baru dimulai pada abad ke-18⁴³, meskipun kodifikasi yang secara etimologi, berasal dari bahasa latin, *codex*, yang artinya kitab bisa dilacak sejak zaman Babilonia melalui Code Hamurabi⁴⁴ (1750 SM) yang mendapatkan pengaruh dari *Sumerian* dan *Akkadian Codes*.⁴⁵

Pada perkembangannya, konsep kodifikasi juga berkembang hingga ke dalam tatanan hukum Romawi (*Roman Law*) yang mengompilasikan teks-teks dan tulisan-tulisan doktrinal dalam satu “Code” seperti *Gregorian Code*, *Theodosian Code* dan *Justinian Code* atau dikenal dengan *Corpus Iuris Civilis*. Intinya, di era kuno seperti Babilonia dan Romawi atau dikenal sebagai era *Codex*⁴⁶, kodifikasi hanya dipandang sebagai suatu bentuk “konsolidasi” dan “kompilasi” peraturan-peraturan materiil yang

⁴⁰ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar bahasa Indonesia, Edisi Keempat, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Stephen Conway (ed.), “Letter from Jeremy Bentham to Tsar Alexander I (June 1815)” dalam *The Correspondence of Jeremy Bentham*, (Oxford, 1988), hal. 464.

⁴³ Maria Luisa Murillo, “The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification” dalam *Transnational Law & Policy* 1 (1994), hal. 3.

⁴⁴ Kode Hamurabi adalah kitab hukum pertama yang berhasil ditemukan oleh para ahli sejarah hukum.

⁴⁵ Jean Louis Bergel, “Principal Features and Methods of Codification,” 48 *La Rev* 5 (1988), hal.1.

⁴⁶ R. Cabrillac, *Les Codifications*, (Paris: Presses Universitaires de France, 2002) hal. 56.

ada dalam satu buku, sehingga memudahkan praktisi hukum (hakim, jaksa, dan advokat) untuk mencari sumber hukum tersebut.⁴⁷ Tujuan kodifikasi seperti ini masih terlihat hingga abad ke-18 ketika terjadi transisi ke era *modern codification*, seiring dengan pengaruh abad pencerahan (*enlightment age*).⁴⁸

Pada *modern codification*, pemaknaan kodifikasi hukum telah jauh berbeda dengan zaman *codex*. Hal ini ditandai dengan lahirnya *Bavarian Civil Code (1756)*, *Prussian General Code (1794)*, dan *Austrian General Civil Code (1811)*⁴⁹ yang berlaku untuk seluruh wilayah Konfederasi Jerman yang masih tersegmentasi menjadi beberapa kerajaan di kawasan tersebut pada saat itu. Pergerakan kodifikasi modern berkembang sangat masif di Perancis didorong oleh pergerakan Revolusi Perancis. Perancis berhasil merombak tujuan kodifikasi *codex* menuju pembaharuan kodifikasi.⁵⁰ Hal ini dibuktikan dengan adanya lima kodifikasi hukum (*Les Cinq Codes*), yang terdiri atas *Code Civil des Francais (1804)*, *Codes de Procedure Civile (1806)*, *Code de Commerce (1807)*, *Code Penal (1810)*, dan *Code d'Instuction Criminelle (1811)*.⁵¹ Lahirnya *les cinq codes* kemudian mendorong terbentuknya kodifikasi hukum di berbagai negara di daratan Eropa Barat yang condong menganut sistem *civil law*, seperti Belanda, Italia, Portugis, dan Spanyol.⁵²

Model-model kodifikasi hukum yang berkembang di dunia diawali dengan lahirnya era *codex* yang dikenal dengan ciri kompilasi ketentuan dalam satu buku khusus. Kemudian pada perkembangannya, konsep kodifikasi hukum ini bergeser ke arah *modern codification* yang memiliki tujuan tidak hanya sekedar kompilasi hukum, tetapi juga untuk pembentukan sistem hukum baru yang sistematis.⁵³ Dalam tataran kodifikasi modern ini, Damiano Canale mencatat terdapat persamaan nilai tujuan yang

⁴⁷ Damiano Canale, dkk (eds.), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Vol. 9: A History of the Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600-1900 (Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2009), hal. 136.

⁴⁸ Cabrillac, *op.cit.* hal. 33.

⁴⁹ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander (eds.), *A Modern History German Criminal Law: Translated by Margaret Hiley* (Heidelberg: Springer, 2014).

⁵⁰ Maria Luisa Murillo, *op.cit.*, hal. 4.

⁵¹ Margaret Barber Crosby, *The Making of A German Constitution: A Slow Revolution* (Oxford: Berg, 2008), hal. 68.

⁵² Reinhard Zimmermann, "Codification: The Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law," dalam Wen-Yeu Wang (ed.), *Codification in International Perspective: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference* (Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2014), hal. 12.

⁵³ Bernhard Ruben Fritz Sumigar, *Kodifikasi dalam RKUHP dan Implikasi terhadap Tatanan Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015), hal. 3.

terkandung dalam fase tersebut dengan fase sebelumnya (*fase codex*) yaitu untuk mendesain dan menyimplifikasi perbedaan peraturan perundang-undangan menjadi satu kumpulan dengan maksud untuk memudahkan para praktisi hukum.⁵⁴ Dengan kata lain, kodifikasi bertujuan untuk melakukan kompilasi terhadap ketentuan perundang-undangan yang ada. Fase kodifikasi modern juga memiliki tujuan lain yang tidak dimiliki oleh era terdahulu, yaitu: *pertama*, untuk membuat sistematisasi hukum materiil serta unifikasi hukum sehingga secara rasional tercipta keterkaitan peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya. *Kedua*, kodifikasi modern juga bertujuan untuk membentuk suatu sistem hukum yang baru berdasarkan politik hukum yang fundamental sehingga masing-masing lembaga hukum saling mendukung untuk tercapainya kesatuan sistem.⁵⁵

Tujuan-tujuan kodifikasi dalam era modern juga didukung oleh ahli hukum Indonesia, seperti kansil yang menyatakan bahwa tujuan umum dari kodifikasi adalah untuk membuat kumpulan perundang-undangan itu sederhana dan mudah dikuasai, tersusun secara logis, serasi, dan pasti.⁵⁶ Tujuan dari kodifikasi modern juga tercermin dalam praktik di Irlandia ketika negara tersebut mengkodifikasi hukum pidana mereka yang mendasarkan kepada tiga hal pokok, sebagai berikut: 1) untuk menjalankan mandat konstitusi Irlandia, 2) meningkatkan kualitas hukum pidana nasional Irlandia, dan 3) meningkatkan efisiensi sistem administrasi pidana Irlandia.⁵⁷

Pada konteks Indonesia, perkembangan kodifikasi hukum tidak terlepas dari pengaruh hukum kolonial Belanda yang berlaku untuk Kawasan Hindia Belanda pada masa penjajahan. Secara historis, latar belakang pembangunan kodifikasi hukum di Belanda merupakan refleksi dari kodifikasi modern di Perancis yang juga diterapkan dalam praktik hukum di Indonesia. Kepatuhan Indonesia terhadap pengadopsian model kodifikasi modern ini tidak terlepas dari jalur politik hukum Hindia Belanda di masa lampau yang menganut asas konkordansi (*concordantie beginsel*).⁵⁸ Pemberlakuan asas ini dimulai sejak 1 Mei 1848 berdasarkan Pasal 131 *Indische Staats Regeling* (IS) jo Pasal 163 IS yang berakibat berlakunya sejumlah produk hukum Kerajaan Belanda

⁵⁴ Canale, *op.cit.*, hal. 137.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 136.

⁵⁶ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cet. 12 (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hal. 72.

⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. 6 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 92.

⁵⁸ Expert Group on the Codification of the Criminal Law, *Codifying the Criminal Law* (Dublin: Stationery Office, 2004), hal. 24.

seperti *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) dan *Wetboek van Koophandels* (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) serta *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk Hindia Belanda) yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* Belanda. Setelah fase kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, asas konkordansi masih diterapkan pada Pasal II Ketentuan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bagian dari politik hukum Indonesia, yang menegaskan bahwa ketentuan hukum yang berlaku pada zaman Hindia Belanda masih tetap berlaku sepanjang belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar 1945 dengan tujuan mencegah terjadinya kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum karena terjadinya perubahan sistem hukum dari Hindia Belanda ke sistem hukum Indonesia.

Belajar dari pengalaman kodifikasi hukum yang pernah terjadi dalam perkembangan hukum Belanda dan Indonesia, maka dalam melakukan kodifikasi untuk membuat kitab undang-undang setidaknya terdapat lima metode, yaitu: 1) menyatukan peraturan-peraturan yang berlaku, 2) mengelompokkan materi sejenis, 3) menyusunnya ke dalam bagian-bagian secara logis, 4) meniadakan ketentuan-ketentuan rinci dan teknis, dan 5) menghilangkan ketentuan-ketentuan tumpang tindih dan kontradiktif. Upaya kodifikasi Undang-Undang Pemilu didorong oleh banyaknya undang-undang pemilu yang mengatur pemilu yang berbeda-beda. Penyatuan undang-undang pemilu tidak hanya memungkinkan standarisasi pengaturan terhadap isu sejenis tetapi juga memudahkan masyarakat untuk memahami undang-undang pemilu secara utuh. Banyak negara yang telah melakukan kodifikasi Undang-Undang Pemilu untuk membantu pemilih dalam memahami hak-haknya, membantu partai peserta pemilu dalam mempersiapkan diri menuju kompetisi politik serta membantu penyelenggara dalam menyiapkan teknis penyelenggaraan pemilu.

Salah satu negara yang melakukan kodifikasi terhadap Undang-Undang Pemilu adalah Filipina. Filipina memiliki *Batas Pambansa Bilang (Omnibus Election Code of The Philippines* atau Kitab Undang-Undang Pemilu) yang merupakan kumpulan peraturan sistem pemilu sekaligus peraturan administrasi pemilu. Kitab undang-undang ini mengatur penyelenggaraan pemilu nasional (memilih kongres dan presiden), pemilu regional (memilih dewan provinsi dan gubernur), pemilu lokal (memilih dewan kota dan walikota), serta referendum. Komisi Pemilu atau *Commision of Election*

(Comelec) memiliki wewenang mengkaji, mengevaluasi, dan merevisi ketentuan-ketentuan administrasi, sehingga undang-undang ini bisa menyesuaikan dengan perubahan zaman. Pengaturan pemilu dalam Kitab Undang-Undang Pemilu Filipina sangat komprehensif sehingga memudahkan Comelec dan para pemangku kepentingan pemilu lainnya dalam memahami aturan main pemilu sehingga bisa mempersiapkan diri sejak dini. Kitab undang-undang ini juga lebih menjamin kepastian hukum bagi para aktor pemilu karena tiadanya atau sedikitnya peraturan yang saling tumpang tindih dan bertentangan.

BAB 3

EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMILU

A. Pengantar

Pada Rabu, 14 Februari 2024 Indonesia telah menyelenggarakan pemungutan suara pemilu serentak untuk memilih anggota legislatif serta presiden dan wakil presiden yang kedua kalinya sepanjang sejarah elektoral Republik. Dengan 204.807.222 pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), Pemilu Serentak Tahun 2024 tercatat sebagai pemilu serentak satu hari terbesar di dunia (*the biggest one day elections in the world*).⁵⁹ Pemilih tersebar di 823.236 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di dalam dan luar negeri.⁶⁰ Kecuali pemilih di Jakarta yang menerima 4 surat suara dan pemilih di daerah pemilihan luar negeri yang mendapat dua surat suara, setiap pemilih yang menggunakan hak pilihnya pada pemilu lalu mendapatkan sekaligus lima surat suara berbeda.

Tidak berlebihan jika pemilu serentak 2024 disebut sebagai agenda kolosal demokrasi yang memiliki banyak tantangan dari sisi pengaturan, teknis, maupun penegakan hukum. Bukan hal mudah mengelola lima pemilu sekaligus dalam waktu yang bersamaan di tengah bentang alam dan geografis negara kepulauan seperti Indonesia. Hal itu menjadikan Indonesia mendapat banyak apresiasi karena bisa melewati proses pemilu dalam skala besar yang rumit, kompleks, dan mahal tersebut secara damai dan relatif kondusif.

Namun demikian, pemilu serentak 2024 juga menyisakan catatan yang harus jadi evaluasi serius terkait banyak hal. Mulai dari sorotan atas masalah profesionalitas dan integritas penyelenggara dalam mengelola tahapan, kualitas manajemen pemilu, keadilan dan kesetaraan kompetisi, efektivitas penegakan hukum, ataupun ketersediaan informasi dan pendidikan pemilih yang dianggap belum optimal. Pemilu legislatif 2024 juga mencatatkan peningkatan perkara perselisihan hasil yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pada pemilu legislatif 2019 hanya 13 perkara yang dikabulkan, maka saat pemilu legislatif 2024

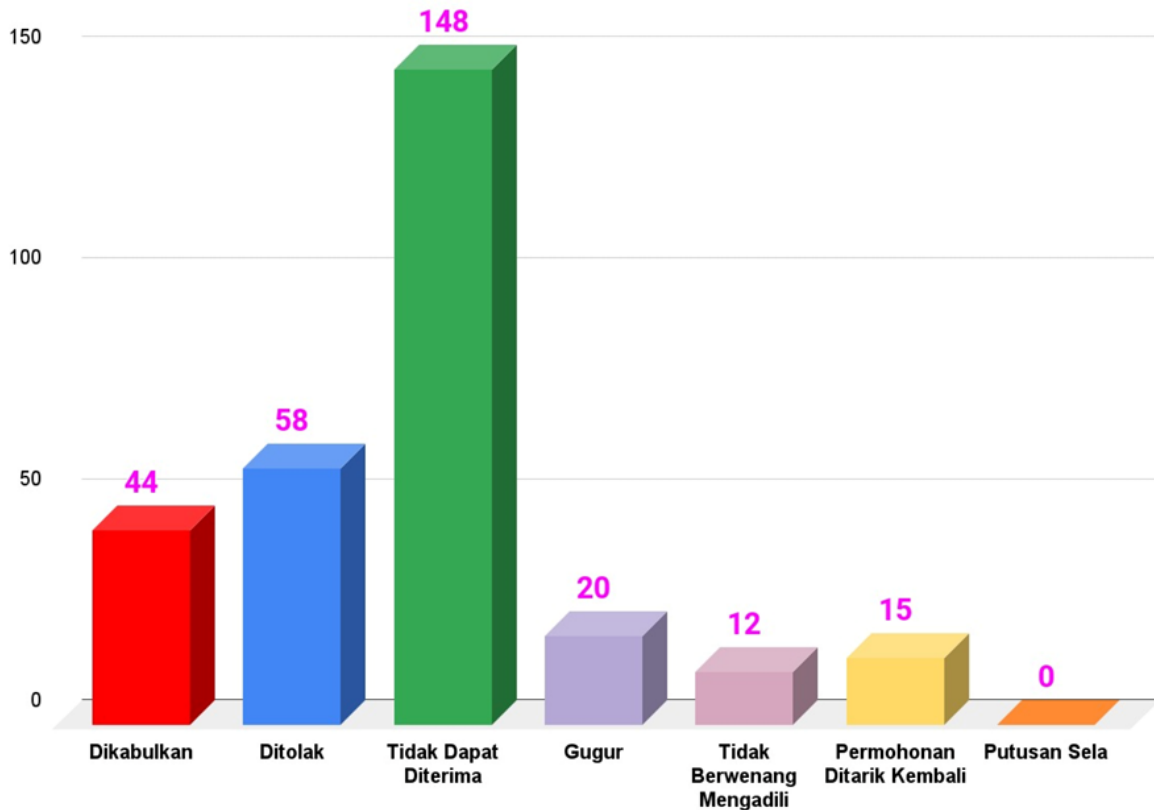
⁵⁹ Rebecca Ratcliffe dan Richaldo Hariandja, "Free coffee and pouring rain: Indonesians vote in world's biggest one-day election," *The Guardian*, 14 Februari 2024, tersedia pada <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/14/indonesians-vote-in-worlds-biggest-one-day-election>, diakses pada tanggal 15 September 2024.

⁶⁰ Betty Epsilon Idroos (2023). Pentingnya Hak Suara Perempuan untuk Pemilu 2024 [Presentasi Powerpoint].

angkanya melonjak tiga kali lipat menjadi 44 perkara perselisihan hasil pemilu legislatif yang dikabulkan MK.

Grafik 1 Putusan Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif 2024

Putusan PHPU Pileg 2024 - Data per 10 Juni 2024 pkl. 17.37 WIB



Sumber: Mahkamah Konstitusi (2024).

Perkara perselisihan hasil pemilu tersebut bisa dibagi menjadi empat hal. *Pertama*, menyangkut persoalan perselisihan hasil berupa ketidaksinkronan data hasil perolehan suara di TPS dengan data hasil perolehan suara yang direkap secara berjenjang. *Kedua*, persoalan pelanggaran pemilu saat proses pemungutan suara seperti penggunaan 5 (lima) surat suara bagi pemilih pindahan (DPTb) dan lainnya. *Ketiga*, persoalan seputar pencalonan yang diantaranya keterpenuhan 30% keterwakilan perempuan dalam pengajuan daftar calon, calon terbukti tidak memenuhi syarat, dan perbedaan penafsiran keterpenuhan syarat pencalonan bagi mantan terpidana. *Keempat*, tidak dilaksanakannya rekomendasi Bawaslu untuk melakukan pemungutan suara ulang (PSU) dikarenakan sudah melebihi batas waktu pelaksanaan yang diatur dalam UU Pemilu, yaitu 10 hari setelah pemungutan suara. Di sisi lainnya, Mahkamah Konstitusi mengabaikan putusan

Bawaslu yang ditetapkan setelah penetapan hasil pemilu dan putusan Bawaslu yang menetapkan perolehan suara.

B. Evaluasi Sistem

Sistem pemilu merupakan metode untuk mengkonversi suara yang didapat oleh peserta pemilu menjadi perolehan kursi di parlemen ataupun eksekutif. Karena posisinya yang sangat strategis, pada saat pembahasan rancangan undang-undang pemilu di parlemen, sejumlah politisi berseloroh bahwa pengaturan soal sistem pemilu adalah soal hidup mati mereka dan partai politik tempat mereka bernaung. Tidak mengherankan bila selama tujuh bulan pembahasan menuju pengesahan UU 1/2017 tentang Pemilihan Umum, maka empat bulan di antaranya atau lebih dari setengah waktu pembahasan, digunakan pembentuk undang-undang untuk berkonsentrasi membahas sistem pemilu.

Dalam pandangan banyak pakar, terdapat empat elemen utama yang menjadi kunci dalam sistem pemilu. Mencakup pilihan terhadap jenis sistem pemilu itu sendiri, struktur pemberian suara (*electoral balloting structure*), daerah pemilihan (*district magnitude*), dan formula penghitungan (*electoral formula*). Sejatinya, secara menyeluruh sistem pemilu memiliki tujuh variabel teknis yang membentuknya, saling terhubung, dan mempengaruhi satu sama lain. Meliputi besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas perwakilan/parlemen (*parliamentary threshold*), formula perolehan kursi, penetapan calon terpilih, dan jadwal pemilu (terkait keserentakan dalam desain sistem presidensial).

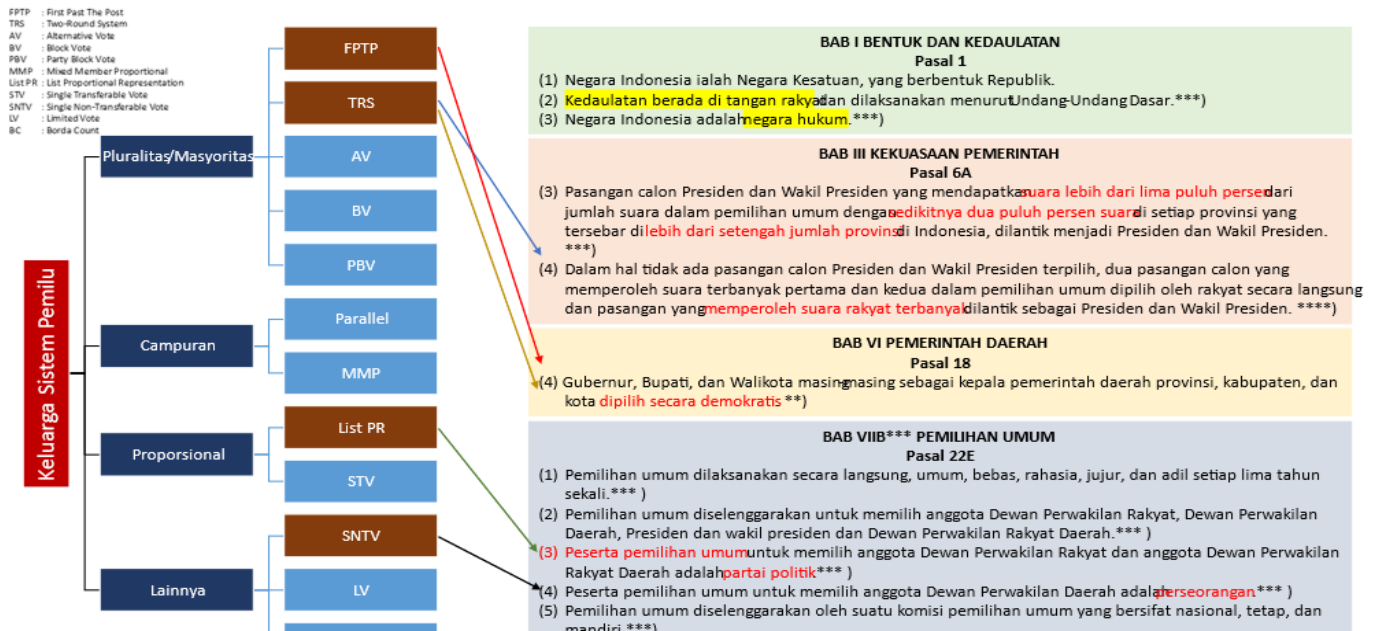
Dalam catatan Andrew Reynolds dkk (2005), secara tradisional sistem pemilu jarang dipilih dengan sadar dan sengaja. Meskipun desain sistem pemilu yang disengaja telah semakin umum akhir-akhir ini, namun seringkali pilihan atas sistem pemilu adalah suatu kebetulan. Hasil dari kombinasi keadaan yang tidak biasa, dari tren yang lewat, atau kekhasan sejarah, dengan dampak kolonialisme dan pengaruh negara tetangga yang acapkali sangat kuat.

Pandangan serupa juga dikemukakan Allen Hicken (2019), yang menyebut ada tiga kondisi yang melahirkan inisiasi untuk mereformasi sistem pemilu. Meliputi, (i) kegagalan sistemik (*systemic failure*), (ii) sebuah peristiwa katalitik (*a catalytic event*), dan (iii) adanya perubahan preferensi petahana (*change in incumbents' preference*). Kegagalan

sistematis terjadi apabila sistem pemilu yang sedang berlaku gagal memenuhi harapan normatif publik untuk menghasilkan pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan efektif.

Sedangkan Peristiwa katalitik yang mendorong perubahan sistem pemilu umumnya berupa suatu krisis yang menghubungkan antara kesengsaraan politik dan/atau ekonomi dengan sistem pemilu yang kemudian menghasilkan permintaan untuk melakukan reformasi. Reformasi sistem juga bisa terjadi karena politisi petahana merasa akan mendapatkan keuntungan dengan mendorong perubahan sistem (atau setidaknya dengan tidak menentanginya). Di mana petahana meyakini akan mendapatkan manfaat elektoral secara jangka panjang melalui keberlakuan sistem pemilu yang baru tersebut. Atau sebaliknya, petahana mengharapkan keuntungan elektoral jangka pendek dari pilihan sikap sebagai pembaharu (dikenal sebagai "motivasi tindakan").

Figure 4 Pengaturan Sistem Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945



Sumber: Internasional IDEA dan diolah dari paparan Ahmad Ahsin Thohari

Di Indonesia, sistem pemilu selain merupakan produk pergulatan pembentuk undang-undang sebagai refleksi sejarah penyelenggaraan pemilu terdahulu (terutama pemilu-pemilu orde baru), juga dipengaruhi oleh adanya peran putusan pengadilan melalui upaya pengujian undang-undang (*judicial review*) ataupun penyelesaian perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam rangka mengukuhkan pemisahan kekuasaan dan kontrol antar cabang kekuasaan (*check and*

balances) memang memungkinkan para pihak untuk melakukan penilaian dan mengambil langkah hukum atas norma undang-undang yang dianggap inkonstitusional atau bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Pasca Pemilu 1999, pembentuk undang-undang memutuskan untuk mengubah sistem pemilu proporsional daftar tertutup (*closed list*) untuk memilih anggota DPR dan DPRD sehingga pemilih bisa langsung mencoblos caleg pilihannya di surat suara. Surat suara bukan hanya akan memuat nomor urut dan tanda gambar partai, tapi juga memuat nomor urut dan nama caleg yang diusung partai. Namun, pada Pemilu 2004 melalui UU No. 12 Tahun 2003, hal itu masih dilakukan melalui penerapan sistem proporsional terbuka yang relatif tertutup (*relatively closed open list system*). Di mana caleg akan menduduki kursi yang diperoleh partai apabila mendapat suara sejumlah kuota harga satu kursi yang disebut Bilangan Pembagi Pemilih atau BPP.

BPP sendiri diperoleh melalui penjumlahan total suara sah di suatu daerah pemilihan yang kemudian dibagi dengan total jumlah kursi yang diperebutkan di dapil tersebut. Hasil pembagian itu lah yang menjadi kuota harga kursi yang harus dipenuhi caleg untuk bisa duduk di parlemen. Kalau tidak ada caleg yang memperoleh suara sejumlah BPP, maka kursi akan diberikan kepada caleg berdasar nomor urut. Jika partai mendapat dua kursi, maka dua kursi tersebut akan diberikan kepada caleg nomor urut satu dan nomor urut dua yang diusung partai tersebut.

Mekanisme seperti itu membuat ketidakpuasan dan pergolakan di internal partai, khususnya bagi mereka yang mendapat suara lebih banyak namun tidak bisa duduk di parlemen akibat suaranya kurang dari BPP. Melalui UU No. 10 Tahun 2008, pembentuk undang-undang memutuskan untuk mengurangi kuota harga kursi bagi caleg dari semula 100% menjadi 30% jumlah BPP. Ini disebut sebagai sistem pemilu proporsional yang lebih terbuka (*a "more open" list system*).

Akan tetapi pilihan proporsional terbuka secara gradual tersebut dibatalkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008. Mahkamah menyebut setiap caleg mestinya dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Sehingga persyaratan 30% BPP yang harus dipenuhi caleg untuk mendapat kursi dan kalau tidak maka akan kembali berdasar nomor urut, dipandang Mahkamah Konstitusi sebagai sesuatu yang menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyebut dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun caleg yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

Mahkamah Konstitusi juga menyandarkan pada pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sehingga setiap caleg mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum. Memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Untuk itu, menurut MK ketentuan 30% BPP dalam UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

Sayangnya, Putusan tersebut (bisa jadi disebabkan keterbatasan Mahkamah Konstitusi dalam menjangkau detail teknis sebagaimana halnya pembentuk undang-undang), tidak mempertimbangkan konsekuensi Putusan atas operasionalisasi teknis secara holistik terhadap metode pemberian suara dan kaitannya dengan penentuan caleg yang mendapat kursi dari suatu partai. Saat Mahkamah menyandarkan sepenuhnya kepada apa yang disebut “suara terbanyak” yang diperoleh caleg, Mahkamah terluput untuk mempertimbangkan penyelarasannya dengan metode pemberian suara yang masih membolehkan pemilih memberi tanda satu kali pada kolom nama partai, selain pada kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Kalau Mahkamah Konstitusi konsisten dan komprehensif memahami sistem pemilu, maka argumen “suara terbanyak” caleg akan pula diikuti pertimbangan hukum

bahwa pemberian suara sepenuhnya dilakukan hanya untuk memilih caleg saja. Atau sebaliknya, jika memang pemilih masih dimungkinkan untuk memilih pada kolom nama partai, maka partai juga diberi hak menentukan caleg yang dikehendaknya untuk mendapat kursi dalam hal kolom nama partai mendapatkan pilihan paling banyak dari para pemilih. Namun demikian, tidak seperti itu putusannya.

KPU sebagai pelaksana undang-undang yang saat persidangan Perkara No.22-24/PUU-VI/2008 menyatakan kesiapannya atas implikasi perubahan sistem pemilu juga tidak menyarankan ataupun melakukan koherensi teknis akibat permohonan pemohon yang bisa juga berpengaruh pada metode pemberian suara serta pengisian perolehan kursi partai oleh caleg. Akibatnya, Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki “suara terbanyak” ini, pada praktik Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009 dan pemilu-pemilu setelahnya masih bekerja dalam logika pemberian suara sistem pemilu proporsional terbuka dengan nomor urut dan 30% BPP sebagaimana pengaturan UU 10/2008 sebelum dibatalkan Mahkamah Konstitusi.

Tabel 3.1 Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD Era Reformasi

No.	Pemilu	Undang-Undang	Pengaturan	Sistem Pemilu
1.	1999	UU 3/1999	Pasal 1 ayat (7): Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.	Proporsional tertutup
2.	2004	UU 12/2003	<p>Pasal 6 ayat (1): Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.</p> <p>Pasal 107 ayat (2): Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan, dengan ketentuan: a. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih; b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan</p>	Proporsional terbuka yang relatif tertutup (<i>relatively closed open list system</i>).

No.	Pemilu	Undang-Undang	Pengaturan	Sistem Pemilu
			berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan;	
3.	2009	UU 10/2008 Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008	Pasal 5 ayat (1): Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka .	Proporsional terbuka (<i>most open</i>) .
4.	2014	UU 8/2012	Pasal 5 ayat (1): Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka .	Proporsional terbuka (<i>most open</i>) .
5.	2019	UU 7/2017	Pasal 168 ayat (2): Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka .	Proporsional terbuka (<i>most open</i>) .
6.	2024	UU 7/2017	Pasal 168 ayat (2): Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka .	Proporsional terbuka (<i>most open</i>) .

Sumber: Diolah penulis (2024).

Bisa jadi, ketidakakuratan jangkauan teknis inilah yang membuat MK “putar arah” saat memutus pengujian undang-undang terkait variabel penunjang sistem pemilu berupa penjadwalan atau pilihan model keserentakan pemilu. Dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yang dimohonkan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem),

ketimbang menyatakan model keserentakan pemilu nasional dan pemilu lokal yang dimintakan Perludem sebagai pilihan konstitusional satu-satunya, Mahkamah lebih memilih untuk memberikan panduan berupa asas dan prinsip bagi pembuat undang-undang dalam memutuskan model keserentakan yang akan diatur dalam undang-undang.

Menurut Mahkamah Konstitusi terdapat beberapa model keserentakan dalam pemilu yang bisa diputuskan pembentuk undang-undang, meliputi:

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

Mahkamah Konstitusi menyebut bahwa penentuan model keserentakan yang dipilih merupakan wilayah pembentuk undang-undang untuk memutuskan sebagai kebijakan politik hukum terbuka atau *open legal policy*. Akan tetapi, dalam menentukan pilihan model atas keserentakan pemilu, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan hal-hal berikut, *pertama*, pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilu; *kedua*, kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk

dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; *ketiga*, pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas; *keempat*, pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; serta *kelima*, tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu.

Sehubungan pilihan-pilihan tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam laporan akhir analisis dan evaluasi hukum terkait pemilu, merekomendasikan perubahan model keserentakan pemilu dari pemilu serentak lima kotak menjadi model pemilu serentak nasional dan lokal.⁶¹ Di mana pemilu serentak nasional diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, serta presiden dan wakil presiden, lalu beberapa waktu setelahnya diselenggarakan pemilu serentak lokal guna memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur, dan bupati/walikota.

Rekomendasi BPHN ini selain sejalan dengan model keempat keserentakan pemilu dalam Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, juga selaras dengan evaluasi dan rekomendasi yang dikeluarkan banyak lembaga kepemiluan, semisal Perludem, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia atau LIPI (saat ini menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional atau BRIN), KPU, maupun Bawaslu.⁶² Temuan survei LIPI mendapati bahwa mayoritas responden (74%) mengaku pemilu serentak model lima kotak pada Pemilu 2019 lebih menyulitkan pemilih dibandingkan pemilu legislatif dan pilpres yang terpisah.⁶³

Sikap MK soal konstusionalitas penjadwalan pemilu sebagai suatu politik hukum terbuka pembentuk undang-undang tersebut lantas kembali ditegaskan Mahkamah dalam Putusan No. 16/PUU-XIX/2021. Selanjutnya, bila kita kembali merujuk preseden Putusan-

⁶¹ Liestiarini Wulandari, *Laporan Akhir Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020), hlm. 123.

⁶² Fadli Ramadhanil dkk., *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu* (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2019), hlm. 106; Siti Habiba, Tunggul Anshari, dan Indah Dwi Qurbani, "Model Penyelenggaraan Pemilu Serentak Nasional dan Lokal di Indonesia Pasca Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019," *International Journal of Arts and Social Science* 3, no. 5 (2020): 286–295; Abdul Aziz dkk., *Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia* (Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2019), hlm. 147; Ridho Imawan Hanafi dkk., *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Dan Upaya Penguatan Sistem Presidensial* (Jakarta, 2019). Kecenderungan KPU pada model pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal bisa diketahui melalui keterangan tertulis KPU dalam persidangan perkara No. 55/PUU-XVII/2019 dan perkara No. 16/PUU-XIX/2021 di Mahkamah Konstitusi.

⁶³ Survei Publik P2P LIPI 2019.

Putusan MK termutakhir, maka mayoritas MK menempatkan pengujian atas berbagai variabel sistem pemilu sebagai suatu kebijakan politik hukum terbuka dari pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

Tabel 3.2 Pengaturan Sistem Pemilu Dalam UU No. 7/2017

No.	Pemilu	Sistem	Dasar Hukum
1.	Anggota DPR, DPRD Prov, DPRD Kab/Kota	<i>Open List Proportional Representation</i> (perwakilan berimbang dengan daftar terbuka)	Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017
2.	Anggota DPD	<i>Single Non-Transferable Vote</i> (distrik berwakil banyak)	Pasal 168 ayat (3) UU 7/2017
3.	Presiden dan Wapres	<i>Majority Run-off 50% + 1, Two Round System</i> (Sistem Pemilu Mayoritas Dua Putaran)	Pasal 6A Ayat (3) dan (4) UUD 1945
4.	Pilkada DK Jakarta	<i>Majority Run-off 50% + 1, Two Round System</i> (Sistem Pemilu Mayoritas Dua Putaran)	Pasal 11 UU 2/2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta
5.	Pilkada Selain DKI Jakarta	<i>Plurality</i> (Pluritas Suara Terbanyak, <i>First Past the Post, Winner Takes All</i>)	Pasal 107 dan 109 UU 10/2016

Sumber: Diolah penulis (2024).

Paling mutakhir terkait dengan pilihan sistem pemilu adalah terbitnya Putusan MK No. 114/PUU-XX/2022 yang memutus uji materi atas ketentuan Pasal 168 ayat (3) UU 7/2017 terkait konstitusionalitas sistem pemilu proporsional terbuka untuk pemilu anggota DPR dan DPRD. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 114/PUU-XX/2022 menyebut bahwa sistem pemilu merupakan *legal policy* atau kebijakan hukum dari

pembentuk undang-undang. Mahkamah menegaskan bahwa dengan menggunakan *original intent* dan penafsiran sistematis terhadap Pasal 22E ayat (3) dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka sejatinya lebih dekat kepada sistem pemilu yang diinginkan oleh UUD 1945.

Namun demikian, karena secara konseptual dan praktik, sistem pemilu apapun yang dipilih pembentuk undang-undang, baik sistem proporsional dengan daftar terbuka maupun dengan daftar tertutup bahkan sistem distrik sekalipun tetap memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing, sebagai pilihan pembentuk undang-undang. Menurut Mahkamah tetap terbuka kemungkinan untuk disesuaikan dengan dinamika dan kebutuhan penyelenggaraan pemilu.

Jika ke depan akan dilakukan perbaikan terhadap sistem yang berlaku saat ini, Mahkamah Konstitusi mensyaratkan pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan beberapa hal berikut, yaitu (1) tidak terlalu sering melakukan perubahan, sehingga dapat diwujudkan kepastian dan kemapanan atas pilihan suatu sistem pemilu. (2) kemungkinan untuk melakukan perubahan harus tetap ditempatkan dalam rangka menyempurnakan sistem pemilu yang sedang berlaku terutama untuk menutup kelemahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilu; (3) kemungkinan perubahan harus dilakukan lebih awal sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai, sehingga tersedia waktu yang cukup untuk melakukan simulasi sebelum perubahan benar-benar efektif dilaksanakan.

Kemudian, (4) kemungkinan perubahan tetap harus menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; dan (5) apabila dilakukan perubahan tetap melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilu dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Mahkamah Konstitusi juga mengingatkan dalam menentukan sistem pemilu jangan sampai menutup ruang bagi pemilih untuk dapat menentukan pilihannya sehingga keterpilihan calon ditentukan sepenuhnya oleh partai politik. Sebab, hal demikian akan mengingkari makna kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebaliknya, bila keterpilihan calon ditentukan sepenuhnya oleh pemilih, hal tersebut akan mengingkari

peran partai politik sebagai peserta pemilu yang berwenang mengusulkan calon anggota DPR dan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945.

Bila demikian pertimbangan MK, pilihan titik temu melalui sistem pemilu campuran menjadi relevan dan kontekstual untuk dielaborasi. Sistem pemilu campuran berusaha menggabungkan dampak positif atau kelebihan dari sistem pemilu proporsional maupun sistem pemilu pluralitas/mayoritas. Terdapat dua varian dari sistem campuran yakni *mixed-member proportional* (MMP) dan *parallel* (paralel). MMP antara lain berlaku di Bolivia, Jerman, Hungaria, Lesotho, Venezuela. Sedangkan paralel diterapkan di Jepang, Pakistan, Filipina, dan Senegal.

Dalam sistem campuran terdapat daerah pemilihan berwakil jamak (*multi-member district*) yang memberlakukan sistem pemilu proporsional tertutup serta daerah pemilihan berwakil tunggal (*single-member district system*) yang menerapkan sistem pemilu pluralitas *first past the post* (FPTP). Melalui integrasi sistem proporsional tertutup dan sistem pluralitas FPTP dalam sistem pemilu campuran, diharapkan bisa dijumpai antara kepentingan dan kedaulatan rakyat untuk memilih langsung wakilnya, juga kepentingan partai politik secara kelembagaan.

Sistem paralel lebih sederhana, mudah digunakan, dan mudah dipahami sehingga bisa meminimalisir suara tidak sah. Hal itu mengingat tingginya suara tidak sah di pemilu DPR dan DPRD. Suara tidak sah pemilu DPR 2019 adalah 17.503.953 (11,12%). Suara tidak sah pemilu DPR 2024 sebanyak 15.887.902 (9,47%). Jauh di atas angka rata-rata toleransi suara tidak sah global yang pada kisaran 2-4%. Artinya, pemilih kesulitan dalam pemberian suara. Tingkat suara tidak sah tersebut konsisten sejak pemilu legislatif 2004, yaitu pileg pertama yang memberlakukan sistem proporsional daftar terbuka, dimana suara tidak sah selalu berada di atas angka 8%. Sistem paralel memberikan pilihan tegas kepada para pemilih dan dapat memajukan hubungan antara konstituen dan wakil-wakil mereka karena menghasilkan sebuah lembaga legislatif yang terdiri atas wakil-wakil berbasis wilayah geografis.

Sistem paralel memungkinkan pemilih untuk memilih di antara orang-orang yang ada dan menilai kinerja calon-calon perorangan sekaligus kinerja partai politik secara keseluruhan. Selain itu, sistem paralel juga bisa memberikan insentif bagi para kader partai dengan basis sosial yang tidak terlalu kuat untuk berkompetisi melalui sistem proporsional daftar tertutup. Sedangkan calon dengan basis massa dan jejaring politik yang kuat dapat

diuji daya saing kompetisinya melalui sistem pluralitas FPTP. Pada akhirnya, keseimbangan antara partai sebagai peserta pemilu dan kedaulatan rakyat untuk memilih langsung wakilnya dapat diwujudkan. Hal itu sejalan pula dengan Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 114/PUU-XX/2022 yang menghendaki pilihan atas sistem pemilu mampu menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Berikut misalnya, contoh desain surat suara dalam sistem pemilu campuran yang menggabungkan pilihan sistem *first past the post* (FPTP) dengan sistem proporsional tertutup dalam satu desain surat suara (Perludem, 2024).

Figure 5 Contoh Desain Surat Suara Sistem Pemilu Campuran



Setelah lima kali penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka untuk pemilu DPR dan DPRD, sudah saatnya pembentuk undang-undang serius mengevaluasi dan menyajikan proposal reformasi sistem pemilu yang bisa menghadirkan keseimbangan

antara suara rakyat dan peran atau fungsi partai. Agar sistem pemilu bisa ditegakkan secara konsisten dan bukan sebaliknya diaplikasikan setengah hati dengan penyimpangan di sana sini.

C. Evaluasi Penyelenggara

Kelembagaan penyelenggaraan pemilu merupakan bagian tidak terpisahkan dari tata kelola pemilu. Pelaksanaan pemilu yang demokratis dan berintegritas ditopang oleh tata kelola kelembagaannya. Dengan demikian kelembagaan penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu isu sentral ketika menilai kualitas proses dan hasil dari sebuah pemilu. Hal yang mendasar dari lembaga penyelenggara pemilu adalah bagaimana organisasi ini menempatkan dirinya sebagai institusi yang memiliki kewenangan dan otoritas dalam mengelola pemilu di sebuah negara. Dalam negara demokrasi, lembaga penyelenggara pemilu yang bebas, tidak menjadi bagian dari pemerintah atau kekuatan politik merupakan suatu keniscayaan. Hubungannya dengan cabang-cabang kekuasaan lain bersifat informatif dan koordinatif.

Menurut International IDEA dalam publikasinya yang bertajuk *Electoral Management Design Revised Edition*, dalam penyelenggaraan pemilu di dunia terdapat tiga model umum manajemen pemilu, yaitu Model Independen, Model Pemerintah, dan Model Campuran (*Independent Model, Governmental Model, and Mixed Model*). Model Independen terdiri dari sebuah badan penyelenggara pemilu (atau terkadang dua) yang secara kelembagaan independen dari cabang pemerintahan eksekutif. Dalam Model Pemerintah, badan penyelenggara pemilu merupakan bagian dan bertanggung jawab kepada cabang eksekutif. Model Campuran biasanya terdiri dari dua komponen lembaga penyelenggara pemilu, meliputi lembaga penyelenggara pemilu independen dengan kewenangan kebijakan dan/atau pemantauan, dan lembaga penyelenggara pemilu pemerintah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan proses pemilu.

Selanjutnya disebutkan bahwa, terlepas dari model mana yang digunakan, semua penyelenggara pemilu harus mematuhi sejumlah prinsip panduan, termasuk independensi dalam pengambilan keputusan dan tindakan, ketidakberpihakan (*impartialitas*), integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan sikap melayani (*independence of decision-making and action, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism and service-mindedness*).

Sedangkan dalam konteks Indonesia, Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pengaturan tersebut selanjutnya ditafsirkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 11/PUU-VIII/2010 bahwa kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jurdil*.

Tabel 3.3 Penyelenggara Pemilu di Indonesia Periode 1945-2024

Tahun Pemilu	Undang-Undang	Jenis Pemilihan	Unsur
1946	UU No 12/1946	Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat	
1955	Keputusan Presiden No 188/1953 kemudian UU No 7/1953	Kepres mengenai Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang bertugas menyiapkan dan menyelenggarakan Pemilu 1955. Pemilu 1955 untuk memilih Anggota Konsituante dan Anggota DPR	Partai Politik
1971	UU No 15/1969	Anggota DPR	Pemerintah.
1982-1997	UU No 2/1980	Anggota DPR	Pemerintah
1999	UU No 3/1999 dan UU No 4/1999	Anggota DPR dan DPRD	Kombinasi antara pemerintah (5) dan partai politik (48)
2004	UU No 12/2003	Pemilu presiden, pemilu legislatif, pilkada	<i>Mixed</i> (komisioner nonpartisan, Sekretariat di kemendagri)

2009	UU 22/2007	Pemilu presiden, pemilu legislatif, pilkada	Independen
2014	UU 15/2011	Pemilu presiden, pemilu legislatif, pilkada	Independen
2019	UU 7/2017	Pemilu presiden, pemilu legislatif, pilkada	Independen

Sumber: Diolah penulis (2024).

Sejak Pemilu 2004 kelembagaan KPU ditopang oleh struktur kelembagaan yang bersifat hierarkis dan tetap atau permanen sampai dengan tingkat kabupaten/kota. Hal itu dimulai melalui pengaturan Pasal 19 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa “Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota adalah 5 (lima) tahun sejak pengucapan sumpah/janji”.

Proses pengisian keanggotaan kelembagaan KPU tak lepas dari dinamika sebagaimana perubahan pengaturan dalam undang-undang yang mengatur tentang penyelenggara pemilu. Setelah Pemilu 2004, pengaturan penyelenggara pemilu mengalami beberapa kali perubahan. Mulai dari UU No. 22 Tahun 2007, UU No. 15 Tahun 2011, hingga yang berlaku saat ini, yaitu UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 10 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 *jo.* Putusan MK No. 31/PUU-XVI/2018 mengatur bahwa jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang.

Seleksi anggota KPU provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan UU 7/2017 dilakukan secara tersentralisasi dengan penentu keputusan akhir adalah KPU di tingkat nasional. Hal yang sama juga berlaku untuk seleksi anggota Bawaslu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan data yang dihimpun KPU (2022), seleksi KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tersebar dalam beberapa gelombang pelaksanaan yang jadwalnya menyesuaikan dengan akhir masa jabatan anggota dari masing-masing KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

Meski lebih sederhana dan tidak seberserakan jadwal seleksi anggota KPU provinsi dan kabupaten/kota, pengisian keanggotaan Bawaslu provinsi juga dilakukan dalam beberapa gelombang seleksi. Hanya pada tingkat Bawaslu kabupaten/kota saja yang jadwal seleksinya dilaksanakan serentak di seluruh wilayah Indonesia. Dalam hal ini, baik

seleksi anggota KPU maupun Bawaslu daerah, keduanya sama-sama dilakukan dalam kerangka jadwal yang beririsan dengan pelaksanaan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu.

Holly Anne Garnet dalam artikelnya “Evaluating Electoral Management Body Capacity” (2019) mengemukakan bahwa kapasitas penyelenggara pemilu merupakan prediktor signifikan dari integritas pemilu secara keseluruhan, bahkan ketika memperhitungkan faktor-faktor lain seperti ekonomi dan demokrasi. Dengan demikian, penyelenggara pemilu bukan hanya harus independen, namun juga harus mampu menunjukkan performa yang merefleksikan kapasitas dalam menyelenggarakan pemilu sehingga pemilu berintegritas mampu diwujudkan sebagaimana mestinya.

Itulah mengapa setiap pengisian keanggotaan melalui seleksi calon anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selesai dilakukan, yang kemudian diikuti pelantikan dan pengucapan sumpah/janji calon terpilih, setelahnya selalu diikuti dengan kegiatan orientasi tugas atau pelatihan dalam rangka memperkuat kapasitas dan performa jajaran penyelenggara pemilu yang baru. Akan tetapi, karena proses seleksi yang berserakan dan terjadi dalam beberapa gelombang disebabkan akhir masa jabatan yang tidak serentak, dalam praktiknya selama ini mengakibatkan ketidakadilan perlakuan di antara anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

Bagi mereka yang terpilih di tengah tahapan-tahapan krusial pemilu, maka program pelatihan dan orientasi tugas tidak bisa langsung dilakukan, melainkan baru terlaksana setelah seluruh tahapan pemilu berakhir. Hal demikian misalnya terjadi pada KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota se-provinsi Lampung yang baru mengikuti orientasi tugas pada tahun 2021 setelah seluruh tahapan pemilu dan pilkada selesai diselenggarakan. Padahal baik KPU provinsi maupun KPU kabupaten/kota di Lampung sudah terpilih sejak tahun 2019. Hal itu terjadi karena intensitas dan beban tahapan tidak memungkinkan dilakukannya pelatihan dan orientasi tugas sesuai tujuan dan siklusnya, yaitu segera setelah keterpilihan anggota dan sebelum pelaksanaan tahapan pemilu diselenggarakan.

Seleksi penyelenggara pemilu daerah, baik jajaran KPU ataupun Bawaslu, yang dilakukan secara tidak serentak, berserakan, dan tersebar sepanjang tahapan pemilu akan mengganggu profesionalisme dan kualitas kerja penyelenggara pemilu. Apabila penyelenggara pemilu tidak profesional maka tujuan terwujudnya penyelenggaraan pemilu

yang luber dan jurdil melalui keberadaan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri juga akan menghadapi banyak kendala.

Seleksi penyelenggara pemilu seharusnya dilakukan di luar tahapan pemilu. Sehingga ada waktu yang cukup untuk melakukan pelatihan profesional terhadap anggota dan staf penyelenggara pemilu. Pada akhirnya, hal itu akan membentuk kepercayaan publik bahwa seluruh proses pemilu akan dilaksanakan oleh orang-orang yang berkapasitas baik dan kredibel. Selain itu, seleksi penyelenggara pemilu yang dilakukan di tengah tahapan pemilu sangat rentan disusupi oleh kepentingan elektoral partisan di tengah proses kontestasi yang sedang berlangsung. Oknum-oknum pragmatis akan sangat mungkin mempengaruhi seleksi penyelenggara pemilu untuk menipiskan kepentingannya melalui penyelenggara pemilu yang ikut seleksi dengan cara-cara transaksional dan korup.

Keserentakan seleksi penyelenggara pemilu di luar tahapan pemilu juga koheren dengan tujuan penyelenggaraan pemilu serentak yang mensyaratkan adanya proses penyelenggaraan pemilu yang tertib, efektif, dan efisien serta memungkinkan kerja-kerja penyelenggara pemilu yang profesional dan berintegritas. Dengan demikian penyelenggara pemilu akan mampu mewujudkan tujuan pemilu secara lebih optimal.

Pertimbangan di atas juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 120/PUU-XX/2022 yang menyebutkan bahwa dalam hal pembentuk undang-undang melakukan penyesuaian terhadap UU 7/2017, beberapa hal penting yang harus dilakukan untuk menyesuaikan rekrutmen penyelenggara pemilu dengan prinsip keserentakan penyelenggaraan pemilu, antara lain: (1) rekrutmen penyelenggara pemilu harus dilakukan sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilu; (2) rekrutmen hendaknya didesain dengan lebih baik, sehingga menghasilkan penyelenggara pemilu yang mampu melaksanakan atau mewujudkan asas-asas penyelenggaraan pemilu sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, proses rekrutmen dapat menghasilkan penyelenggara pemilu yang berkompeten serta memiliki integritas dan mampu menjaga independensi terhadap semua peserta pemilu; (3) penyelenggara pemilu dibekali secara memadai melalui pelatihan, workshop, dan/atau bimbingan teknis pelaksanaan tugas kepemiluan yang dilaksanakan sebagai penyelenggara dalam pemilihan umum secara serentak.

Tabel 3.4 Akhir Masa Jabatan Anggota KPU Provinsi 2023-2025

KPU Provinsi	2023		2024		2025	
	Satker	Orang	Satker	Orang	Satker	Orang
Januari			1	5		
Februari			5	27		
Maret			1	5		
April						
Mei	17	93	1	5		
Juni						
Juli	1	7				
Agustus					1	5
September	5	31				
Oktober			1	7		
November	1	5				
Desember						
Jumlah	24	136	9	49	1	5

Sumber: Diolah penulis (2024).

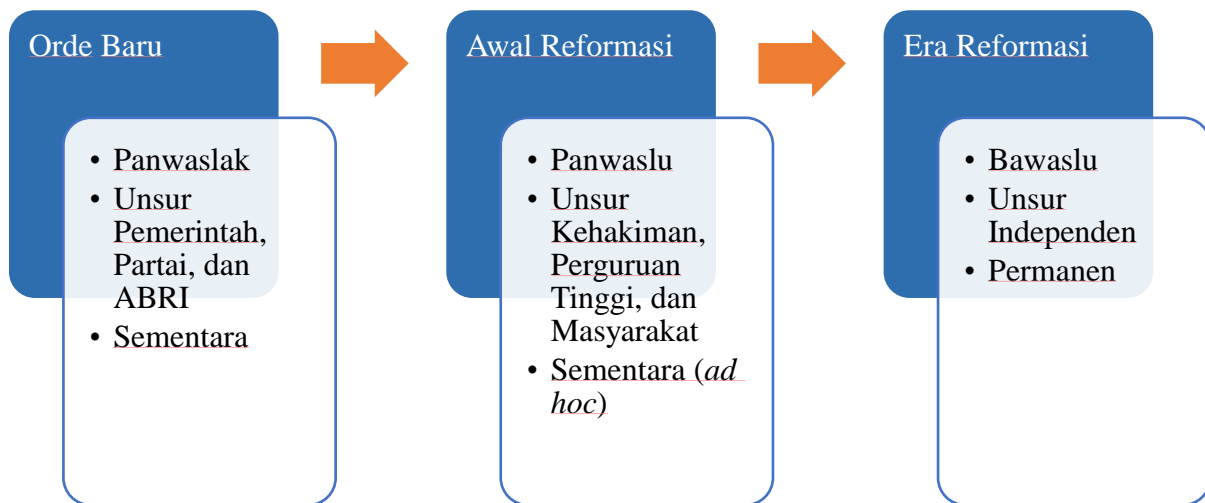
Tabel 3.5 Akhir Masa Jabatan Anggota KPU Provinsi 2023-2025

KPU Kab/Kota	2023		2024		2025	
	Satker	Orang	Satker	Orang	Satker	Orang
Januari			25	125		
Februari			46	230		
Maret			37	185		
April			23	115		
Mei	1	5	11	55		
Juni	118	590	37	185		
Juli	39	195	2	10	1	5
Agustus	7	35				
September	6	30				
Oktober	91	455				
November	18	90	15	75		
Desember	37	185				
Jumlah	317	1558	196	980	1	5

Sumber: Diolah penulis (2024).

Salah satu dampak langsung dari pasal 22E ayat (5) ini KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai lembaga negara yang independen memiliki sifat *self regulatory body*, dapat mengatur dirinya sendiri sepanjang yang berkaitan dengan kewenangannya. Hal itulah yang kemudian ditindaklanjuti oleh undang-undang, terakhir undang-undang yang digunakan adalah UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum. Melalui UU 7/2017 diatur secara rinci mulai dari struktur kelembagaan, tugas dan kewenangan, sampai mekanisme pengisian jabatan.

Figure 6 Transformasi Kelembagaan Pengawas Pemilu



Sumber: Diolah penulis (2024).

Dalam perjalanannya hubungan ketiga lembaga tersebut tidak selalu harmonis, terutama antara KPU dan Bawaslu. Dua lembaga ini di beberapa tahapan sering berselisih soal akses ataupun penyelesaian akhir pelanggaran pemilu. Bahkan di sejumlah peristiwa kedua lembaga ini tampak berseteru di depan publik terkait dengan kewenangan yang dimiliki. KPU sebagai penyelenggara merasa menjalankan kewenangannya sesuai dengan yang diberikan undang-undang. Tetapi Bawaslu yang juga diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mengawasi seluruh proses rangkaian tahapan merasa tidak bisa optimal menjalankan tugasnya karena KPU yang membatasi akses Bawaslu dalam melakukan pengawasan.

“Perselisihan” dua lembaga ini tentu tidak boleh dibiarkan karena akan terus berulang setiap pemilu atau pilkada. Tentu ada sebab mengapa sesama lembaga penyelenggara yang berbeda fungsi dan kewenangan itu memiliki cara pandang yang berbeda atas satu persoalan yang sama. Karena itu, perlu tinjauan dan evaluasi yang komprehensif bagaimana memaksimalkan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu yang ada tersebut untuk menjadikan pemilu Indonesia semakin berkualitas secara proses dan hasil.

Figure 7 Peta Jalan Keserentakan Pemilu dan Rekrutmen Penyelenggara Pemilu



Sumber: Titi Anggraini, 2024

D. Evaluasi Manajemen

Pemilu sebagai sebuah siklus dipromosikan secara luas oleh International IDEA untuk digunakan sebagai panduan dalam pengelolaan pemilu. Siklus pemilu menghargai pemilu sebagai proses berkelanjutan daripada peristiwa yang terpisah satu sama lain. Siklus pada mulanya pemilu dikembangkan oleh *European Commission* (EC), International IDEA, dan United Nations Development Program (UNDP) pada tahun 2005. Tujuannya untuk menggambarkan fakta bahwa pemilu bukanlah peristiwa tetapi proses.⁶⁴

Dengan demikian, konsep siklus pemilu ini menempatkan aktivitas kepemiluan sebagai sesuatu yang berkelanjutan dan berulang, seperti pada infografis di bawah ini, di mana siklus pemilu terbagi dalam beberapa aktivitas tahapan, meliputi:

1. Pembentukan kerangka hukum (*legal framework*): ini merupakan fase awal yang krusial karena akan melahirkan aturan main bagi penyelenggaraan pemilu. Untuk itu, dalam tahapan ini revisi sistem pemilu dan daerah pemilihan, bentuk dan wewenang lembaga penyelenggara pemilu, maupun kode perilaku dalam pelaksanaan pemilu dapat diajukan sebagai bahan pembentukan peraturan kepemiluan;
2. Perencanaan dan pelaksanaan (*planning and implementation*): mencakup penganggaran, pendanaan dan pembiayaan, kalender kepemiluan, rekrutmen penyelenggara, pengadaan logistik, dan keamanan;
3. Pelatihan dan pendidikan (*training and education*): meliputi aktivitas pendidikan kewarganegaraan dan informasi kepemiluan yang disampaikan kepada para pemilih. Serta pendaftaran pemilih, yang menyangkut soal pemutakhiran data pemilih, akreditasi pemantau pemilu, pendaftaran peserta pemilu, dan akses kepada media;
4. Kampanye pemilu (*electoral campaign*): tahapan ini mengoordinasikan kampanye dan pembiayaan kampanye peserta pemilihan;

⁶⁴ International IDEA, "Online Electoral Cycle," diakses 11 Januari 2021, <https://www.idea.int/data-tools/tools/online-electoral-cycle>. Lihat juga ACE Project, "The Electoral Cycle Approach," diakses 11 Januari 2021, <https://aceproject.org/ace-en/focus/focus-on-effective-electoral-assistance/the-electoral-cycle-approach>.

5. Pemberian suara dan hari pemungutan suara (*voting operations and election day*): meliputi pemberian suara, pemberian suara eksternal dan khusus, penghitungan suara, dan rekapitulasi suara.
6. Verifikasi hasil (*verification of results*): meliputi penetapan hasil resmi pemilu, keberatan dan gugatan (perselisihan hasil pemilu), serta audit dan evaluasi;
7. Pascapemilu (*post-elections*): mencakup aktivitas pemutakhiran data pemilih, reformasi kerangka hukum (pengaturan) pemilu, pengelolaan arsip kepemiluan, dan riset.⁶⁵

Figure 8 Siklus Pemilu (Electoral Cycle)



Sumber: Helena Catt, *et al.*, *Electoral Management Design Revised Edition*, hlm. 16.

Maka, siklus pemilu merupakan refleksi dari karakter pemilu yang terdiri dari sejumlah blok bangunan terintegrasi, dengan pemangku kepentingan yang berbeda berinteraksi dan saling memengaruhi. Komponen pemilu dan pemangku kepentingan tidak berdiri sendiri. Mereka saling bergantung, dan karena itu kerusakan satu aspek (misalnya runtuhnya sistem pendaftaran pemilih tertentu) dapat berdampak negatif satu sama lain,

⁶⁵ Helena Catt dkk., *Electoral Management Design Revised Edition* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), hlm. 16. Lihat juga Sukmajati dan Perdana, "Tata Kelola Pemilu," hlm. 5-6.

termasuk sumber daya manusia dan keuangan, ketersediaan persediaan, biaya, transportasi, pelatihan dan keamanan, dan dengan demikian kredibilitas pemilu itu sendiri. Sebaliknya, jika suatu proses pemilu kurang kredibilitasnya, hal ini kemungkinan besar akan merusak proses demokratisasi negara dan menghalangi tujuan pembangunan secara keseluruhan.⁶⁶

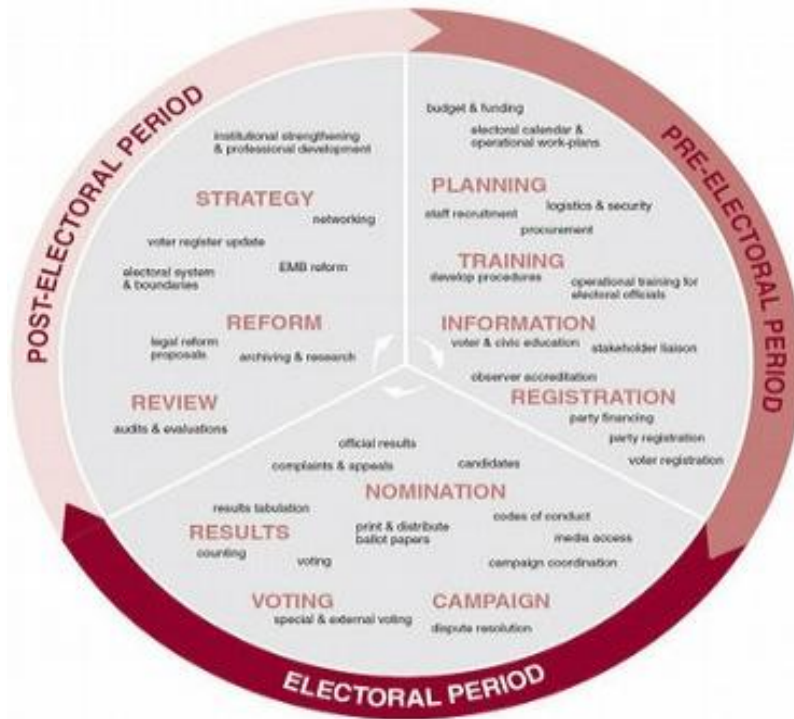
Sebagai proses berkelanjutan yang tidak terisolasi satu sama lain, pada tingkat paling umum, siklus pemilu terbagi dalam tiga periode utama: periode prapemilu, periode pemilu, dan periode pascapemilu. Khususnya, siklus pemilu tidak memiliki titik awal atau akhir yang tetap, yang juga berlaku untuk tiga periode dan untuk segmen dalam siklus tersebut. Secara teori, dapat dikatakan bahwa satu siklus berakhir ketika yang lainnya dimulai.

Namun, beberapa kegiatan periode pascapemilihan mungkin masih berlangsung ketika kegiatan yang berkaitan dengan siklus pemilihan berikutnya dimulai. Serupa dengan itu, beberapa segmen, seperti pendidikan kewarganegaraan dan dukungan kepada partai politik, melintasi keseluruhan siklus dan oleh karena itu dianggap sebagai aktivitas yang sedang berlangsung selama ketiga periode tersebut.⁶⁷ Selengkapnya bisa dilihat pada infografis berikut.

⁶⁶ ACE Project, "The Electoral Cycle Approach."

⁶⁷ ACE Project, "The Electoral Cycle," diakses 11 Januari 2021.

Figure 9 Periodeisasi dalam Siklus Pemilu (Electoral Period)



Sumber: ACE Project

Sedangkan menurut Torres dan Diaz, proses tata kelola pemilu, dapat dibagi menjadi tiga tahap yang berbeda:

1. Pembentukan badan pengatur dan norma aturan main (*formation of regulatory bodies and norms*);
2. Penerapan norma-norma aturan main (*implementation of these norms*); dan
3. Penyelesaian sengketa (*dispute resolution*).⁶⁸

Dalam definisi tata kelola sebagai sebuah siklus sebagaimana diurai Torres dan Diaz di atas, ada beberapa hal yang menjadi penekanan. *Pertama*, karena pemilu merupakan sebuah siklus, maka sebuah tahapan dalam tata kelola pemilu akan bisa kembali ke tahapan sebelumnya atau bahkan ke tahapan yang paling akhir; *kedua*, adanya proses evaluasi/kajian di masing-masing tahapan; dan *ketiga*, jika seluruh tahapan berakhir, maka mungkin akan ada revisi desain dan lembaga-lembaga kepemiluan sebagai tahapan awal.⁶⁹

⁶⁸ Torres dan Diaz, "Electoral Governance," hlm. 33.

⁶⁹ Sukmajati dan Perdana, "Tata Kelola Pemilu," hlm. 5.

Berbeda dengan konsep siklus pemilu yang didesain oleh European Commission (EC), International IDEA, dan United Nations Development Program (UNDP), pengaturan pemilu dalam UU Pemilu hanya berfokus pada apa yang disebut sebagai “tahapan penyelenggaraan pemilu”. UU Pemilu tidak membagi tata kelola pemilu dalam aktivitas pra periode elektoral, periode elektoral, dan pasca periode elektoral seperti halnya pembagian dalam siklus pemilu. Sehingga, fokus penyelenggaraan yang berpusat pada penyelenggaraan tahapan pemilu menjadi tidak sejalan dengan keberadaan penyelenggara pemilu yang bersifat permanen selama lima tahun.

Pasal 167 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017 mengatur bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu meliputi:

- a. perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu;
- b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
- c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d. penetapan Peserta Pemilu;
- e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, kabupaten/kota; DPRD provinsi, dan DPRD
- 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.

Tahapan penyelenggaraan pemilu diatur oleh UU Pemilu dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara. Banyak pihak yang menilai penyelenggaraan tahapan pemilu tersebut terlalu lama dan bertumpuk pada waktu-waktu yang saling beririsan satu sama lain, padahal dengan keberadaan penyelenggara pemilu yang permanen mestinya ada kerja-kerja yang bisa dilakukan lebih awal sebagai bagian dari tugas rutin penyelenggara pemilu. Misalnya, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih yang berlangsung terus menerus dan berkelanjutan..

UU Pilkada mengatur tahapan pemilihan secara berbeda dengan UU Pemilu. UU Pilkada mengatur tahapan pilkada diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan, yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Tahapan persiapan meliputi:

- a. perencanaan program dan anggaran;
- b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS; pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
- e. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;
- f. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
- g. pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.

Sedangkan tahapan penyelenggaraan meliputi:

- a. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- b. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- c. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- d. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- e. pelaksanaan Kampanye; pelaksanaan pemungutan suara;
- f. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- g. penetapan calon terpilih;
- h. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan;
- i. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Berdasarkan pengaturan tahapan dalam UU Pemilu dan UU Pilkada di atas, dapat disimpulkan bahwa harus ada sinkronisasi antara penyelenggaraan pemilu dan pilkada

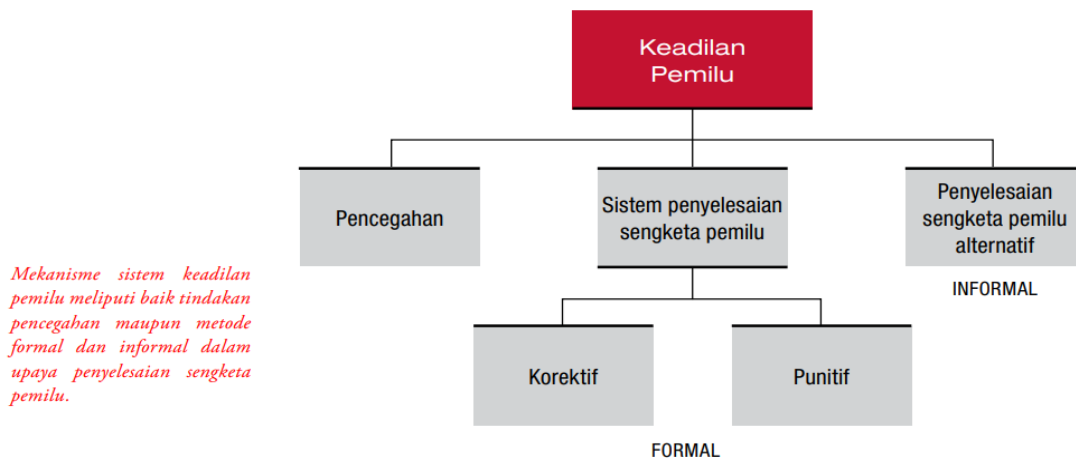
agar bisa koheren satu sama lain. Pembagian tahapan yang tidak konsisten seperti di atas acap kali membingungkan penyelenggara dan peserta pemilu serta menyulitkan dalam sosialisasi dan pendidikan kepemiluan kepada publik. Tata kelola pemilu dengan karakter penyelenggara pemilu yang permanen lima tahun mestinya bisa diatur sebagai siklus pemilu dengan tiga periode kerja di dalamnya, yaitu pra tahapan pemilu, tahapan pemilu, dan pasca tahapan pemilu.

Selain itu pengaturan manajemen tahapan juga harus dipastikan sejalan dengan desain keserentakan pemilu yang juga menghendaki bukan hanya keserentakan hari pemungutan suara, namun juga keserentakan tahapan-tahapan lainnya sampai dengan tahapan pengucapan sumpah/janji dan pelantikan calon terpilih. Hal itu sebagaimana telah ditegaskan MK dalam Putusan MK No.18/PUU-XX/2022 dan Putusan MK No. 46/PUU-XXII/2024 dalam rangka menciptakan efektivitas dan efisiensi kebijakan pembangunan antara pusat dan daerah

E. Evaluasi Penegakan Hukum

Penegakan hukum pemilu merupakan bagian integral dari upaya mewujudkan keadilan pemilu (*electoral justice*). Keadilan pemilu merupakan konsep yang berkembang pesat dalam studi dan praktik kepemiluan Indonesia pasca Pemilu 2009. Keadilan pemilu merupakan cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara, komunitas di tingkat lokal, regional, ataupun internasional dalam rangka: menjamin setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih; dan memungkinkan warga negara yang meyakini bahwa hak pilihnya telah dirugikan atau dilanggar untuk melakukan pengaduan, menjalani persidangan, dan mendapatkan putusan.⁷⁰

Figure 10 Sistem Keadilan Pemilu



Sumber: Internasional IDEA (2010).

Namun demikian, keadilan pemilu menempatkan cakupan atau jangkauannya sebatas pada aspek penegakan hukum, penyelesaian sengketa, maupun penanganan masalah-masalah hukum pemilu yang berlangsung pada masa tahapan pemilu. Keadilan pemilu dimaksud belum menjangkau upaya hukum pengujian undang-undang sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan pemilu itu sendiri. Padahal, tidak akan mungkin warga negara bisa melindungi dan memulihkan hak pilih ataupun hak untuk dipilihnya apabila kerangka atau instrumen legal yang digunakan sebagai dasar penyelenggaraan pemilu bersifat inkonstitusional atau bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi.

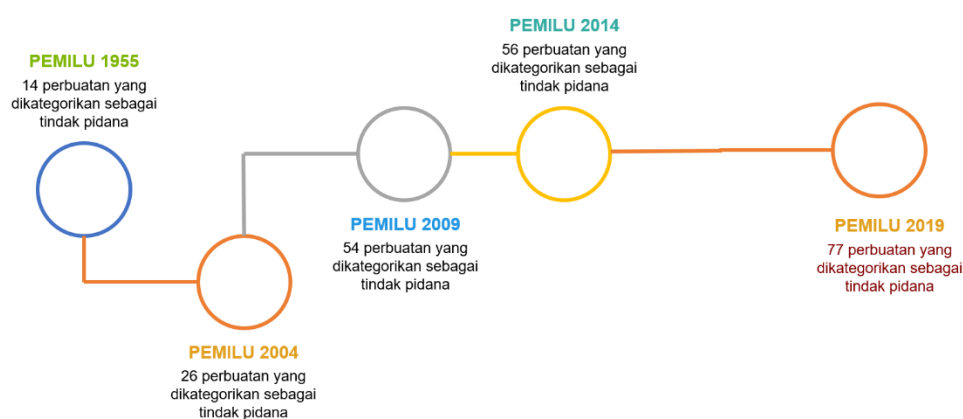
Tabel 2 1 Masalah Hukum Dalam Pemilu dan Pilkada

UU Pemilu	UU Pilkada
Pelanggaran Administratif Pemilu	Pelanggaran Administrasi Pemilihan.
Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu	Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu
Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu	Sengketa Pemilihan (Sengketa Antar Peserta Pemilihan dan Sengketa Antara Peserta dengan Penyelenggara Pemilihan)
Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara (Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu)	Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan
Tindak Pidana Pemilu	Tindak Pidana Pemilihan
	Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP)

Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)	Sumber: UU No. 1 Tahun 2015 <i>jo.</i> UU No. 8 Tahun 2015 <i>jo.</i> UU No. 10 Tahun 2016 <i>jo.</i> UU No. 6 Tahun 2020
Sumber: UU No. 7 Tahun 2017 <i>jo.</i> UU No. 7 Tahun 2023	

Figure 11 Perkembangan Pengaturan Tindak Pidana Pemilu

PERKEMBANGAN PENGATURAN TINDAK PIDANA PEMILU



Sumber: Dewi Pettalolo (2020) dan diolah oleh Penulis (2024)

Bahkan terkait dengan penataan pengaturan penegakan hukum ini agar terjadi koherensi antara pemilu dan pilkada, MK kembali menegaskan melalui Putusan MK No. 52/PUU-XXII/2024 bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan antara pilkada dan pemilu. Oleh karena itu, ke depan pembentuk undang-undang perlu melakukan harmonisasi dan sinkronisasi antara undang-undang pemilu dan undang-undang pemilihan kepala daerah yang selanjutnya diikuti dengan harmonisasi dan sinkronisasi hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya sehingga penyelenggaraan pemilu dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan adil serta berkepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Maka, untuk penegakan hukum, misalnya atas ketentuan mengenai larangan kampanye untuk pejabat negara lainnya, sesuai dengan prinsip *erga omnes*, semestinya secara otomatis merujuk pada ketentuan dalam UU 7/2017, yang berlaku baik untuk

pilkada maupun pemilu, sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

Selain penyelarasan antara pengaturan pemilu dan pilkada, penegakan hukum pemilu juga masih menyisakan sejumlah persoalan yang harus dicarikan penyelesaiannya melalui pengaturan pemilu yang lebih terkonsolidasi secara prosedur maupun substansi. Persoalan tersebut misalnya:

1. Peraturan pemilu yang pengaturannya masih multi tafsir.
2. Waktu penanganan dan masa daluwarsa tindak pidana pemilu yang sangat singkat sehingga sering kali menghambat upaya penegakan hukum pemilu yang berkeadilan.
3. Perbedaan pendapat di antara pihak yang ada dalam Sentra Penegakkan Hukum Pemilu/Pilkada Terpadu (Sentra Gakkumdu) mengakibatkan banyak laporan pelanggaran pemilu yang penyelesaiannya tidak sesuai dengan semangat keadilan pemilu.
4. Keengganan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran karena belum tersedianya mekanisme perlindungan hukum yang dirasa memadai bagi para saksi atau pelapor pelanggaran pemilu, serta kapasitas pengawas pemilu yang dinilai masih minim terkait dengan penguasaan hukum pemilu sehingga acap kali tidak mampu menerjemahkan tugas-tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya dalam penegakan hukum pemilu.

Khususnya terkait dengan keberadaan Sentra Gakkumdu, beberapa persoalan yang kerap muncul antara lain: Penyidik polri dan jaksa belum bisa bekerja penuh waktu di Sentra Gakkumdu, keterbatasan personil kepolisian dan kejaksaan untuk pengisian personel di Sentra Gakkumdu, Bawaslu tidak memiliki daya paksa memeriksa saksi dan terlapor, serta masih adanya intervensi politik terhadap persoalan-persoalan pemilu (Dewi Pettalolo, 2020).

BAB 4

REKOMENDASI KEBIJAKAN UNTUK KODIFIKASI PENGATURAN PEMILU DAN PILKADA (RUU PEMILU)

A. Pengantar

Berdasarkan dinamika penyelenggaraan pemilu terakhir, masih banyak persoalan-persoalan klasik yang belum teratasi. Persoalan ini memerlukan berbagai upaya perbaikan untuk mewujudkan pemilu yang lebih berkualitas dan bermakna. Sehingga tujuan penyelenggaraan pemilu dapat tercapai serta mampu menghadirkan proses kontestasi yang sejalan dengan asas prinsip sebagaimana dijamin oleh Konstitusi serta sesuai dengan standar internasional terkait dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Adapun variabel perbaikan yang dimaksud yakni, *pertama*, nomenklatur yang dengan menitikberatkan pada penyelerasan dan sinkronisasi terhadap seluruh nomenklatur didalam pengaturan penyelenggaraan pileg, pilpres dan pilkada. *Kedua*, pada aspek sistem pemilu. Pada aspek ini perbaikan dilakukan pada variabel jadwal dan model keserentakan pemilu, sistem pemilihan, daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas parlemen (parliamentary treshold dan kuota pencalonan perempuan. *Ketiga*, aspek aktor pemilu adapun variabel perbaikan yang dilakukan pada aspek ini yakni, persyaratan peserta pemilu dan calon, penyelenggara pemilu, pemilih, pemantau pemilu, pengawas pemilu di Aceh.

Keempat, aspek manajemen pemilu. Variabel perbaikan pada aspek ini meliputi, siklus pemilu, dana kampanye, penggantian calon terpilih DPR dan DPRD, pelantikan dan pengucapan sumpah/janji, pemilu luar negeri, naskah visi, misi dan program kampanye, teknologi kepemiluan, anggaran pemilu serta hari pada pemilu dan pilkada. *Kelima*, aspek pengawasan dan penegakan hukum variabel perbaikannya meliputi, masalah hukum, waktu penanganan, pelanggaran administratif, tindak pidana pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pilpres. Selain kelima aspek tersebut, matriks rekomendasi di bawah menyajikan rekomendasi perbaikan pada aspek lainnya seperti konsultasi peraturan KPU dan Bawaslu dengan DPR dan

Pemerintah, larangan di dalam pemilu, serta kerjasama untuk efektivitas penyelenggaraan. Variabel perbaikan tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran konkrit untuk mewujudkan tata kelola pemilu yang berkualitas.

B. Matriks Rekomendasi Kebijakan untuk Kodifikasi Pengaturan Pemilu dan Pilkada (RUU Pemilu)

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
I. NOMENKLATUR			
Penamaan dan istilah	<p>Akibat pengaturan yang dilakukan dalam 2 (dua) undang-undang berbeda, terdapat perbedaan nomenklatur, prosedur, tata cara, dan mekanisme untuk sejumlah kondisi hukum yang sama dan setara antara pilpres, pileg, dan pilkada. Khususnya pada aspek manajemen, aktor, dan penegakan hukum. Misalnya, istilah daftar pemilih pindahan (DPPH), daftar pemilih tambahan (DPTb), dan daftar pemilih khusus (DPK) yang berbeda antara pileg dan pilpres dengan pilkada.</p> <p>UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum telah diuji lebih dari 151 kali ke MK. Sedangkan UU 1/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta perubahannya telah diuji 116 kali ke MK.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dilakukan penyelarasan dan sinkronisasi terhadap seluruh nomenklatur dalam pengaturan penyelenggaraan pileg, pilpres, dan pilkada. Nomenklatur yang perlu diselaraskan antara lain untuk: peradilan, pemutakhiran pemilih, peserta pemilu, sanksi, pelanggaran pemilu (administratif, tindak pidana, etik), dana kampanye, jumlah pemilih di TPS, dan basis data pemilih. 	<p>Saat ini pengaturan pemilu presiden, DPR, DPD, dan DPRD serta penyelenggara pemilu ada di dalam UU 7/2017 sebagaimana telah diubah dengan UU 7/2023. Sedangkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam UU 1/2015 sebagaimana telah diubah dengan UU 8/2015, UU 10/2016, dan UU 6/2020.</p> <p>Penyelarasan istilah dilakukan mempertimbangkan tidak ada lagi perbedaan rezim (tata kelola) antara pilkada dan pemilu sebagaimana ditegaskan pertimbangan hukum Putusan MK No.85/PUU-XX/2022. Sinkronisasi harus dilakukan sebagai konsekuensi pengaturan pileg, pilpres, dan pilkada yang akan dikodifikasi dalam satu naskah UU Pemilu.</p>
II. SISTEM PEMILU			
Jadwal dan model keserentakan	<p>Pemilu serentak terdiri atas pemilu presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (UU 7/2017).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pemilu diselenggarakan dengan 2 (dua) model keserentakan, terdiri atas pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan 	<p>Penentuan jadwal dan model keserentakan pemilu dalam suatu sistem pemerintahan presidensial sangatlah krusial. Hal itu sebagai bagian dari desain pemilu untuk</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>Pilkada serentak nasional di seluruh wilayah Indonesia untuk pertama kali diselenggarakan pada November 2024 (Pasal 201 ayat (8) UU 10/2016).</p> <p>Pertimbangan hukum Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019 menyebut sejumlah pilihan model keserentakan pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden/wakil Presiden.</p>	<p>pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, pemilihan gubernur, dan bupati/walikota (sesuai pertimbangan hukum Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019).</p> <ul style="list-style-type: none"> · Pemungutan suara pemilu serentak nasional diselenggarakan dengan jeda waktu minimal 2 (dua) tahun sebelum pelaksanaan pemungutan suara pemilu serentak lokal. · Ketentuan peralihan mengatur bahwa pelaksanaan pemilu serentak nasional dimulai pada Pemilu 2029 dan pemilu serentak lokal dimulai pada Pemilu 2031 dengan ketentuan adanya perpanjangan masa jabatan anggota DPRD dan pengangkatan Penjabat kepala daerah hingga terlaksana pemilu serentak lokal pada April 2031. · Perubahan siklus keserentakan pemilu menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal harus dikohersensikan dengan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) agar tersedia landasan hukum yang kuat dalam menyelaraskan siklus pemilu dengan siklus perencanaan pembangunan. 	<p>mencegah terjadinya pemerintahan terbelah (<i>divided government</i>) dan pemerintahan terputus (<i>unconnected government</i>) karena jika pemilu DPR dan pemilu presiden diselenggarakan bersama-sama akan menimbulkan <i>coattail effect</i> di mana pilihan atas presiden akan memengaruhi pilihan atas partai politik (keterpilihan presiden memengaruhi keterpilihan parlemen).</p> <p>Jarak waktu 5 (lima) tahun dari satu pileg ke pileg berikutnya menghilangkan daya kritis pemilih untuk mengevaluasi kinerja partai secara efektif melalui pemilu. Model dan penjadwalan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal dengan jeda waktu 2 (dua) tahun dipilih dalam rangka mengoptimalkan kinerja partai, membentuk pemilih kritis dan berdaya, serta membuat beban kerja penyelenggaraan pemilu menjadi lebih sederhana dan mudah.</p> <p>Pileg, pilpres, dan pilkada dalam satu tahun yang sama telah mengakibatkan kelelahan politik bagi pemilih, peserta, dan penyelenggara. Konsolidasi kelembagaan partai tidak optimal menjelang pilkada, akibatnya calon tunggal jadi pilihan. Kondisi itu diperburuk oleh fakta bahwa</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
			partai tidak memperoleh insentif elektoral dari pencalonan pilkada yang jaraknya terlalu jauh dengan pemilu DPRD berikutnya.
Sistem pemilihan	Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional daftar terbuka (Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017).	<ul style="list-style-type: none"> Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem pemilu campuran varian paralel atau sistem pemilu paralel. <p>Melalui Putusan No.114/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa perubahan sistem pemilu harus tetap ditempatkan dalam rangka menyempurnakan sistem pemilu yang sedang berlaku terutama untuk menutup kelemahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilu.</p> <p>Dalam No.114/PUU-XX/2022, MK juga menegaskan tentang perubahan sistem tetap harus menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagai peserta pemilu sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sistem paralel dengan karakteristiknya yang menggabungkan sistem proporsional daftar tertutup dengan sistem pluralitas FPTP, akan</p>	<p>Sistem pemilu campuran berusaha menggabungkan dampak positif atau kelebihan dari sistem pemilu proporsional maupun sistem pemilu pluralitas/mayoritas. Terdapat dua varian dari sistem campuran yakni <i>mixed-member proportional</i> (MMP) dan <i>parallel</i> (paralel). Sistem campuran merupakan sistem pemilu yang menggabungkan sistem proporsional daftar tertutup dan sistem pluralitas <i>first past to post</i> (FPTP). Dalam sistem campuran terdapat daerah pemilihan berwakil jamak (<i>multi-member district</i>) dan daerah pemilihan berwakil tunggal (<i>single-member district system</i>).</p> <p>Sistem paralel misalnya diberlakukan di Jepang, Thailand, dan Mexico.</p> <p>Sistem paralel lebih sederhana, mudah digunakan, dan mudah dipahami sehingga bisa meminimalisir suara tidak sah. Hal itu mengingat tingginya suara tidak sah di pemilu DPR dan DPRD. Suara tidak sah pemilu DPR 2019 adalah 17.503.953 (11,12%). Suara tidak sah pemilu DPR 2024 sebanyak 15.887.902 (9,47%). Jauh</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>mampu menghubungkan dua kutub tersebut, yaitu menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai sebagai peserta pemilu dengan kedudukan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.</p>	<p>melampaui angka rata-rata toleransi suara tidak sah global yang pada kisaran 2-4%. Artinya, pemilih kesulitan dalam pemberian suara. Sebab tingkat suara tidak sah tersebut konsisten sejak pileg 2004 – pileg pertama yang memberlakukan sistem proporsional daftar terbuka, dimana suara tidak sah selalu berada di atas angka 8%. Sistem paralel memberikan pilihan tegas kepada para pemilih dan dapat memajukan hubungan antara konstituen dan wakil-wakil mereka karena menghasilkan sebuah lembaga legislatif yang terdiri atas wakil-wakil berbasis wilayah geografis.</p> <p>Sistem paralel memungkinkan pemilih untuk memilih di antara orang-orang yang ada dan menilai kinerja calon-calon perorangan sekaligus kinerja partai politik secara keseluruhan. Selain itu, sistem paralel juga bisa memberikan insentif bagi para kader partai dengan basis sosial yang tidak terlalu kuat untuk berkompetisi melalui sistem proporsional daftar tertutup. Sedangkan calon dengan basis massa dan jejaring politik yang kuat dapat diuji daya saing kompetisinya melalui sistem pluralitas FPTP. Pada akhirnya, keseimbangan antara partai sebagai peserta pemilu dan kedaulatan rakyat untuk</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
			memilih langsung wakilnya dapat diwujudkan.
Daerah pemilihan (<i>district magnitude</i>)	<p>Minimal 3 (tiga) maksimal 10 (sepuluh) kursi untuk Pemilu DPR dengan wilayah administrasi daerah pemilihan provinsi atau kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota.</p> <p>Minimal 3 (tiga) maksimal 12 (dua belas) kursi untuk Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota.</p> <p>Wilayah administrasi daerah pemilihan DPRD Provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota.</p> <p>Wilayah administrasi daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan dari kecamatan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pada pemilu DPR, pembagian alokasi kursi, dilakukan setelah terlebih dahulu 580 kursi DPR dibagi dua (50:50) menjadi 290 kursi untuk provinsi di Pulau Jawa dan 290 kursi untuk provinsi di luar Pulau Jawa. • Pembagian alokasi kursi ke provinsi disesuaikan dengan proporsi jumlah penduduk. • Daerah pemilihan terbagi atas daerah pemilihan berwakil jamak dengan sistem proporsional daftar tertutup dan daerah pemilihan berwakil tunggal dengan sistem pluralitas (FPTP). • Provinsi yang mendapatkan alokasi 6 (enam) kursi atau kurang, berlaku sistem proporsional daftar tertutup. Untuk Provinsi yang mendapatkan 6 (enam) kursi atau lebih berlaku sistem pemilu paralel. • Dalam hal pembagian menghasilkan jumlah kursi ganjil, maka sistem proporsional daftar tertutup mendapatkan lebih banyak 1 (satu) kursi daripada sistem pluralitas FPTP. • Pada pemilu DPR, wilayah administrasi daerah pemilihan untuk sistem proporsional tertutup adalah provinsi atau bagian provinsi. Sedangkan wilayah administrasi untuk sistem pluralitas FPTP adalah kabupaten/kota, 	<p>Pertimbangan hukum Putusan MK No.80/PUU-XX/2022 menyebut bahwa “Mahkamah juga perlu memberikan batasan bahwa dalam mengevaluasi penerapan prinsip penentuan daerah pemilihan, misalnya prinsip kesetaraan nilai suara dan prinsip proporsionalitas antardaerah pemilihan, KPU tidak hanya sekedar mempertimbangkan tinggi rendahnya “harga” kursi dari aspek jumlah suara untuk masing-masing kursi di daerah pemilihan, namun juga mempertimbangkan aspek strategis lainnya seperti tingginya nilai sebuah kursi yang ditanggung peserta pemilihan umum. Sehingga, proporsionalitas kursi antara daerah pemilihan, terutama antara daerah pemilihan di Pulau Jawa dengan daerah pemilihan di Luar Jawa tetap dapat dijaga secara proporsional.”</p> <p>Karakter dasar dari sistem campuran adalah besaran daerah pemilihan (<i>district magnitude</i>) terbagi 2 (dua), yaitu untuk sistem proporsional dan sistem pluralitas/mayoritas. Karena itu, sistem campuran memiliki kecenderungan dapat melahirkan sistem kepartaian sederhana</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>gabungan kabupaten/kota, bagian dari kabupaten/kota (kecamatan), atau gabungan dari bagian kecamatan</p> <ul style="list-style-type: none"> · Pada pemilu DPRD provinsi, wilayah administrasi daerah pemilihan untuk sistem proporsional tertutup adalah provinsi atau bagian provinsi. Sedangkan wilayah administrasi untuk sistem pluralitas FPTP adalah kabupaten/kota, gabungan kabupaten/kota, bagian dari kabupaten/kota (kecamatan), atau gabungan dari bagian kecamatan. · Pada pemilu DPRD kabupaten/kota, wilayah administrasi daerah pemilihan untuk sistem proporsional tertutup adalah kabupaten/kota. Sedangkan wilayah administrasi untuk sistem pluralitas FPTP adalah kecamatan, gabungan kecamatan, atau bagian dari kecamatan (kelurahan). · Sumber data untuk pembentukan daerah pemilihan adalah hasil sensus penduduk 10 (sepuluh) tahun sekali dengan interval waktu penataan alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan mengikuti siklus pemilu. · Pembentukan daerah pemilihan khusus luar negeri (dapil luar negeri) yang berdiri sendiri dan terpisah dari dapil Jakarta II atau dapil lain di dalam negeri. 	<p>dengan sebuah oposisi koheren dalam parlemen. Sebab, sistem campuran menghasilkan partai pemenang yang dominan di parlemen atau <i>multiparty with dominant party</i>.</p> <p>Terdapat kursi khusus untuk daerah pemilihan dengan sistem proporsional dalam bentuk dapil berwakil jamak (<i>multi-member district</i>) dan terdapat kursi khusus untuk daerah pemilihan dengan sistem pluralitas/mayoritas dalam bentuk <i>single-member district</i> menggunakan varian <i>first past the post</i> (FPTP).</p> <p>Di Mexico alokasi kursi dibagi menjadi 300 kursi untuk sistem pluralitas FPTP dan 200 kursi untuk sistem proporsional daftar tertutup.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
Metode pencalonan	<p>Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya (Pasal 222 UU 7/2017).</p> <p>Penentuan calon presiden dan/atau calon wakil presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan (Pasal 223 UU 7/2017).</p> <p>Putusan MK No.62/PUU-XXII/2024 mengatur bahwa rezim ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden (<i>presidential nomination threshold</i>) berapapun besaran atau angka persentasenya adalah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. MK memberikan sejumlah pertimbangan rekayasa konstitusional yang dapat dilakukan pembentuk undang-undang dalam merevisi UU 7/2017, meliputi: 1) Semua partai politik peserta pemilu berhak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. • Pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh gabungan partai politik tidak dapat melampaui ambang batas 40% dari total jumlah partai politik peserta pemilu. • Calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu adalah calon yang telah mengikuti pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) di internal partai politik pengusul yang dilakukan secara demokratis dan terbuka 	<p>Pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) di internal partai yang dilakukan secara demokratis dan terbuka sebagaimana isi pertimbangan hukum dalam Putusan MK No.114/PUU-XX/2022.</p> <p>Pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) perlu ditegaskan lebih lanjut dan disinkronkan dengan pengaturan dalam UU yang mengatur tentang Partai Politik</p> <p>Rekomendasi ini menyelaraskan dengan Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024 terkait persyaratan ambang batas perolehan suara dalam pencalonan pilkada; Putusan MK No.114/PUU-XX/2022 terkait pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) untuk memperkuat kelembagaan dan kaderisasi partai politik dalam kaitannya dengan sistem pemilu; dan Putusan MK No.62/PUU-XXII/2024 yang mengatur bahwa rezim ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden (<i>presidential nomination threshold</i>) berapapun besaran atau angka persentasenya adalah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>presiden; 2) Pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu tidak didasarkan pada persentase jumlah kursi di DPR atau perolehan suara sah secara nasional; 3) Dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, partai politik peserta pemilu dapat bergabung sepanjang gabungan partai politik peserta pemilu tersebut tidak menyebabkan dominasi partai politik atau gabungan partai politik sehingga menyebabkan terbatasnya pasangan calon presiden dan wakil presiden serta terbatasnya pilihan pemilih; 4) Partai politik peserta pemilu yang tidak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dikenakan sanksi larangan mengikuti pemilu periode berikutnya; dan 5) Perumusan rekayasa konstitusional dimaksud termasuk perubahan UU 7/2017 melibatkan partisipasi semua pihak yang memiliki perhatian (concern) terhadap penyelenggaraan pemilu termasuk partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPR dengan menerapkan prinsip</p>		

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	partisipasi publik yang bermakna (meaningful participation).		
	<p>Bakal calon anggota DPR dan DPRD adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu (Pasal 240 UU 7/2017).</p> <p>Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik Peserta Pemilu (Pasal 241 UU 7/2017).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Bakal calon anggota DPR harus memenuhi persyaratan memiliki pengalaman menjadi pengurus partai politik atau telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu paling sedikit 3 (tiga) tahun sebelum dimulainya periode pemilu. Sedangkan bakal calon anggota DPRD harus memenuhi persyaratan memiliki pengalaman menjadi pengurus partai politik atau telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu paling sedikit 2 (dua) tahun sebelum dimulainya periode pemilu. · Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud dilakukan melalui suatu pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) di internal partai politik secara demokratis dan terbuka. 	Rekomendasi ini merujuk pertimbangan hukum Putusan MK No.114/PUU-XX/2022.
	Perseorangan calon anggota DPD harus memenuhi persyaratan dukungan pemilih dalam jumlah tertentu bagi bagi calon yang baru mendaftar ataupun calon yang berstatus petahana (Pasal 183 UU 7/2017).	<ul style="list-style-type: none"> · Perseorangan calon anggota DPD yang berstatus petahana dan mendaftar kembali menjadi calon anggota DPD ditetapkan sebagai peserta pemilu DPD. 	Menyelaraskan dengan Putusan MK No.55/PUU-XVIII/2020.
	Pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan tersentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> · Pasangan calon kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu DPRD harus memenuhi 	Selain Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024, terkait ambang batas

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>dengan ketentuan pendaftaran pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh gabungan partai politik ditandatangani oleh para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat provinsi atau para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan masing-masing pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi dan/atau pengurus parpol tingkat kabupaten/kota (Pasal 42 UU 8/2015).</p> <p>Syarat dukungan calon perseorangan sebesar 3% untuk pilkada Aceh dan antara 6,5-10% untuk pilkada di semua daerah (UU 11/2016 dan Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024).</p> <p>Selain Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024, terkait ambang batas pencalonan ini juga terdapat Putusan MK No.62/PUU-XXII/2024 yang menghapus rezim ambang batas dalam pencalonan presiden dan wakil presiden.</p>	<p>persyaratan memiliki pengalaman menjadi pengurus partai politik atau telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu paling sedikit 3 (tiga) tahun sebelum dimulainya periode pemilihan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik adalah calon yang telah mengikuti pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) di internal partai politik pengusul yang dilakukan secara demokratis dan terbuka. • Pengusulan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh gabungan partai politik tidak dapat melampaui ambang batas 40% perolehan suara sah hasil pemilu DPRD terakhir. • Pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh pengurus partai politik sesuai tingkatan penyelenggaraan pilkada secara terdesentralisasi dengan ketentuan pendaftaran pasangan oleh gabungan partai politik ditandatangani oleh para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik sesuai tingkatannya masing-masing. • Syarat dukungan calon perseorangan untuk pilkada di seluruh provinsi dan kabupaten/kota sebesar 3% (tiga persen) dari jumlah DPT pemilu terakhir. 	<p>pencalonan ini juga terdapat Putusan MK No.62/PUU-XXII/2024 yang menghapus rezim ambang batas dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Dengan adanya penghapusan rezim ambang batas pencalonan tersebut, mengingat pilkada adalah pemilu, maka hal yang sama juga perlu diberlakukan di pilkada, yaitu penghapusan persyaratan ambang batas minimal pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti halnya pada pilpres.</p> <p>Pencalonan tersentralisasi dengan ketentuan pendaftaran pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh gabungan partai politik ditandatangani oleh para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat provinsi atau para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan masing-masing pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi dan/atau pengurus parpol tingkat kabupaten/kota.</p> <p>Pengaturan pilkada di Aceh terdapat dalam UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Disebutkan dalam</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
			Pasal 68 ayat (1) UU 11/2006 bahwa calon perseorangan harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota.
	<p>Penyerahan syarat dukungan calon perseorangan berjarak 4 (empat) bulan dengan pelaksanaan pendaftaran pasangan calon pilkada.</p> <p>Verifikasi faktual calon perseorangan pilkada dilakukan menggunakan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon (Pasal 48 ayat (6) UU 10/2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penyerahan syarat dukungan bakal calon perseorangan dilakukan paling cepat 30 (tiga puluh hari) sebelum pelaksanaan pendaftaran pasangan calon kepala daerah. • Verifikasi faktual calon perseorangan dalam pilkada dilakukan menggunakan metode sampel (<i>sampling</i>) dengan menemui langsung pendukung calon. • KPU menentukan metode <i>sampling</i> yang digunakan secara ilmiah dan akuntabel. 	Verifikasi dengan model sensus selain menimbulkan kerumitan dan beban kerja yang besar di lapangan, juga tidak koheren dengan verifikasi atas persyaratan keanggotaan partai politik peserta pemilu dan dukungan calon perseorangan pemilu DPD yang dilakukan menggunakan metode sampel.
	Tidak terdapat pengaturan tentang pemilihan internal (<i>preliminary elections</i>). Hanya berupa persyaratan bahwa bakal calon adalah anggota partai politik dan diseleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau	<ul style="list-style-type: none"> • Partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal presiden wakil presiden serta calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota melalui suatu pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) di internal partai yang dilakukan secara demokratis dan terbuka. • Pemilihan pendahuluan (<i>preliminary election</i>) dapat dilakukan melalui pemilihan oleh 	Ketentuan pemilihan pendahuluan diatur lebih lanjut dalam UU Partai Politik, UU Pemilu, dan Peraturan KPU.

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	peraturan internal partai politik peserta pemilu (Pasal 241 UU 7/2017).	anggota partai politik atau rapat pengurus partai politik yang melibatkan perwakilan partai di daerah pemilihan.	
Metode pemberian suara	Mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none"> Metode pemberian suara dilakukan dengan memilih tanda gambar atau logo partai untuk sistem proporsional daftar tertutup dan memilih calon untuk sistem pluralitas FPTP. Dalam 1 (satu) surat suara termuat 2 (dua) pilihan terpisah bagi calon anggota DPR/DPRD untuk dapil berwakil jamak dan calon anggota DPR/DPRD untuk dapil berwakil tunggal yang penghitungannya dilakukan terpisah. 	<p>Menggabungkan metode pemberian suara pada sistem proporsional tertutup dan pemberian suara pada sistem pluralitas FPTP.</p> <p>Di Pemilu Jerman dan Selandia Baru, surat suara memuat baik pilihan untuk sistem proporsional daftar tertutup maupun sistem pluralitas FPTP. Sistem paralel di Thailand menyediakan 2 (dua) surat suara berbeda bagi pilihan partai untuk dapil berwakil jamak (proporsional daftar tertutup) dan calon untuk dapil berwakil tunggal (pluralitas FPTP). Dikenal dengan istilah <i>purple and green ballot</i>.</p>
Ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)	Ambang batas parlemen untuk pemilu DPR adalah 4% dari suara sah nasional	<ul style="list-style-type: none"> Ambang batas parlemen dihitung dengan menggunakan ambang batas efektif dengan formula $75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ (dengan ketentuan M rata-rata besaran daerah pemilihan, S jumlah kursi parlemen, E jumlah daerah pemilihan). Jika terdapat partai politik yang tidak melampaui ambang batas efektif, maka berlaku ketentuan memperoleh paling tidak satu kursi di satu daerah pemilihan untuk diikutsertakan dalam konversi suara menjadi kursi. 	<p>Formula ambang batas ini lebih sejalan dengan pertimbangan hukum Putusan MK No.116/PUU-XXI/2023 yang menghendaki persentase ambang batas parlemen tetap dalam bingkai menjaga proporsionalitas sistem pemilu proporsional terutama untuk mencegah besarnya jumlah suara yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi DPR.</p> <p>Pada Pemilu DPR 2024 terdapat 17.304.168 atau 11,40% suara sah pemilih</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
			<p>yang tidak bisa dikonversi menjadi kursi (<i>wasted votes</i>) karena tidak lolos ambang batas parlemen 4% (empat persen).</p> <p>Ketentuan ambang batas dan “tiket” satu kursi ini harus diikuti oleh persyaratan pembentukan fraksi yang mensyaratkan perolehan kursi sejumlah minimal banyaknya jumlah Komisi di DPR atau DPRD (<i>fractional threshold</i>). Ketentuan tersebut sudah diberlakukan dalam pembentukan fraksi di DPRD akibat ketiadaan ambang batas parlemen untuk pemilu DPRD dan dapat diimplementasikan dengan cukup baik.</p>
<p>Kuota 30% pencalonan perempuan</p>	<p>Daftar bakal calon anggota DPR dan DPRD memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). Dan di dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Daftar bakal calon untuk sistem proporsional memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dengan ketentuan diantara 2 (dua) calon terdapat satu orang perempuan bakal calon (<i>fully zipper system</i>). • Partai politik mencalonkan keterwakilan perempuan pada paling sedikit 30% daerah pemilihan berwakil tunggal. • Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan keterwakilan perempuan di daerah pemilihan berwakil jamak ataupun daerah pemilihan berwakil tunggal sebagaimana diatur dalam UU Pemilu dikenai sanksi tidak dapat 	<p>Penerapan sistem zipper murni (<i>fully zipper system</i>) dalam pencalonan perempuan pada sistem proporsional daftar tertutup dilakukan mengingat pemilih hanya memilih tanda gambar dan tidak memilih langsung caleg yang dicalonkan partai.</p> <p>Sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan keterwakilan perempuan sebagaimana diatur UU Pemilu harus disebut eksplisit dalam pengaturan UU Pemilu. Hal itu agar tidak mengulangi pengesahan aturan bermasalah oleh KPU seperti pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) huruf a PKPU 10/2023 tentang Pencalonan</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>mengikuti pemilu di daerah pemilihan tersebut.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Persyaratan mendapatkan dukungan minimal dari pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan untuk pencalonan perseorangan anggota DPD dikurangi sebesar 30% (tiga puluh persen) dalam hal calon yang mendaftar adalah perempuan. · Persyaratan pencalonan untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden yang salah satu atau kedua-duanya adalah perempuan dikurangi sebesar 30% (tiga puluh persen) dari jumlah yang ditentukan. · Persyaratan pencalonan untuk pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang salah satu atau kedua-duanya adalah perempuan dikurangi sebesar 30% (tiga puluh persen) dari jumlah yang ditentukan. · Penggantian perempuan calon terpilih anggota DPR/DPD serta penggantian antarwaktu perempuan anggota DPR/DPD juga diisi oleh perempuan. 	<p>Pemilu Anggota DPR/DPD yang mendistorsi keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dan berdampak perintah MK untuk melakukan pemungutan suara ulang di seluruh TPS Dapil Gorontalo 6 DPRD Provinsi Gorontalo (<i>vide</i> Putusan No. 125-01-08-29/PHPU.DPR-DPRD-XXII/2024).</p> <p>Pengurangan syarat dukungan untuk perempuan yang maju di pencalonan anggota DPD adalah dengan ilustrasi sebagai berikut: apabila syarat yang berlaku di suatu provinsi misalnya harus menyertakan dukungan pemilih paling sedikit 3.000 (tiga ribu) pemilih, maka untuk perseorangan perempuan yang maju DPD, syarat tersebut dikurangi sebesar 30%. Dimana 30% dari 3.000 dukungan adalah sebanyak 900. Sehingga syarat dukungan pemilih bagi perseorangan perempuan calon anggota DPD menjadi paling sedikit sejumlah 2.100 dukungan. Bukan 3.000 karena sudah dikurangi 900.</p>
III. AKTOR PEMILU			
Persyaratan peserta pemilu dan calon	Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan <i>parliamentary threshold</i> pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara	<ul style="list-style-type: none"> · Partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu terakhir dan mendaftar kembali menjadi peserta pemilu ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu. 	Partai pemilik kursi DPR hasil pemilu terakhir yang mendaftar kembali sebagai peserta pemilu ditetapkan sebagai peserta pemilu karena dianggap telah memiliki

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan <i>parliamentary threshold</i>, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD provinsi/kabupaten/kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD provinsi/kabupaten/kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru (Putusan MK No.55/PUU-XVIII/2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan ambang batas parlemen, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD provinsi/kabupaten/kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD provinsi/kabupaten/kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru. • Partai politik lokal yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) hasil pemilu DPRA terakhir dan mendaftar kembali menjadi peserta pemilu ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu di Aceh. 	<p>membuktikan kekuatan struktur dan keanggotaan partai politik sehingga mampu menembus DPR sehingga tidak perlu dilakukan verifikasi administrasi dan faktual kembali. Hal ini sejalan dengan semangat Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2020.</p>
<p>Penyelenggara pemilu</p>	<p>Seleksi penyelenggara pemilu dilakukan sesuai dengan periode akhir masa jabatan sehingga berserakan waktunya antara satu daerah dengan daerah lainnya.</p> <p>Masa jabatan keanggotaan KPU/Bawaslu pada setiap tingkatan adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama, namun dengan membedakan antara masa jabatan KPU dan Bawaslu sehingga di tingkat kabupaten/kota seseorang bisa menjadi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seleksi penyelenggara pemilu dilakukan di luar atau sebelum dimulainya periode pemilu (sebagaimana pertimbangan hukum Putusan MK No.120/PUU-XX/2022). • Seleksi penyelenggara pemilu di daerah dilakukan serentak dan pada tahun yang sama dengan siklus seleksi penyelenggara pemilu tingkat nasional. • Dalam rangka menuju keserentakan seleksi penyelenggara pemilu di daerah, maka diatur ketentuan peralihan bahwa anggota KPU/Bawaslu provinsi dan KPU/Bawaslu kabupaten/kota untuk penyelenggaraan pemilu serentak nasional 2029 dan pemilu 	<p>Rekomendasi ini dibuat dalam kerangka memastikan terwujudnya pemilu yang berkala dan murni melalui keberadaan penyelenggara pemilu yang sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, Putusan MK No.11/PUU-VIII/2010, dan Putusan MK No.120/PUU-XX/2022, yaitu penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.</p> <p>Berdasar pertimbangan hukum Putusan MK No.11/PUU-VIII/2010 disebutkan bahwa kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidak merujuk kepada</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>anggota KPU kabupaten/kota selama 2 (dua) periode dan anggota Bawaslu kabupaten/kota selama dua periode.</p> <p>Syarat usia untuk menjadi penyelenggara pemilu adalah pada saat pendaftaran berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu, berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu Provinsi, dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu kabupaten/kota.</p> <p>Sekretaris DKPP diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri.</p>	<p>serentak lokal 2031 harus sudah terbentuk pada Juli 2027 dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun sampai dengan Juli 2032. Bagi anggota KPU/Bawaslu daerah yang masa jabatannya tidak sampai genap 5 tahun akibat penataan jadwal seleksi, maka diberikan kompensasi uang kehormatan yang tetap dibayarkan penuh untuk masa jabatan 5 tahun.</p> <p>Keanggotaan Penyelenggara Pemilu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP terdiri atas 9 (sembilan orang) dengan ketentuan 3 (tiga) orang diusulkan oleh Presiden, 3 (tiga) orang diusulkan DPR, dan 3 (tiga) orang diusulkan MK melalui proses yang transparan dan akuntabel. • Opsi lainnya adalah, Tim Seleksi dibentuk bersama oleh Presiden dan DPR dengan jumlah yang tidak sama dengan jumlah penyelenggara pemilu yang diseleksi, hasil seleksi kemudian serta merta ditetapkan sebagai calon penyelenggara pemilu terpilih. • Apabila masih menggunakan mekanisme seleksi seperti saat ini, maka Presiden mengusulkan jumlah calon anggota KPU, dan Bawaslu kepada DPR sesuai jumlah yang dibutuhkan. DPR hanya mengkonfirmasi setuju atau tidak setuju setelah dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. DPR bisa melakukan pengembalian usulan semua nama 	<p>sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas (hlm.111-112 Putusan MK No.11/PUU-VIII/2010).</p> <p>Model seleksi dimana parlemen hanya mengonfirmasi usulan Presiden juga diterapkan oleh Kongres Amerika Serikat, yang disebut sebagai “<i>The Confirmation Process</i>”.</p> <p>Dalam FGD yang berlangsung juga terdapat usulan untuk mengurangi anggota KPU menjadi 5 (lima) orang untuk tingkat nasional, dan 3 (tiga) orang untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>atau sejumlah nama dari Presiden sebanyak 1 (satu) kali. Atas pengembalian tersebut, Presiden mengusulkan nama atau nama-nama baru kepada DPR yang tidak dapat dikembalikan lagi oleh DPR kepada Presiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Jumlah anggota KPU provinsi pada setiap provinsi sebanyak 5 (lima) orang. · KPU/Bawaslu daerah dibentuk secara berjenjang dan terdesentralisasi. KPU membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota KPU provinsi pada setiap provinsi. KPU provinsi membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota KPU kabupaten/kota. · Syarat usia untuk menjadi penyelenggara pemilu adalah pada saat pendaftaran berusia paling rendah 45 (empat puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu, berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu Provinsi, dan berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU/Bawaslu kabupaten/kota. · Syarat menjadi anggota Bawaslu RI adalah berlatar belakang sarjana hukum dan berpengalaman di bidang hukum paling kurang selama 10 (sepuluh tahun) atau bagi non-sarjana hukum memenuhi syarat memiliki pengalaman di bidang kepemiluan minimal 10 (sepuluh tahun). Sedangkan 	<p>Selain itu, Prof. Jimly Asshidiqie mengusulkan agar usia penyelenggara pemilu di tingkat nasional dinaikkan menjadi minimal 55 (lima puluh lima) tahun dan hanya menjabat untuk 1 (satu) periode saja selama 7 (tujuh) tahun. Pertimbangannya adalah untuk mampu menghadirkan sosok penyelenggara pemilu yang matang dan mapan dari sisi keilmuan, pengalaman, dan jenjang karir. Hal itu mengingat strategisnya posisi penyelenggara pemilu sehingga sudah semestinya diisi oleh sosok yang kompeten dan kredibel dari sisi rekam jejak dan keahlian.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>syarat menjadi anggota Bawaslu provinsi dan kabupaten/kota adalah berlatar belakang sarjana hukum dan berpengalaman di bidang hukum paling kurang selama 5 (lima tahun) atau bagi non-sarjana hukum memenuhi syarat memiliki pengalaman di bidang kepemiluan minimal 5 (lima) tahun.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Masa jabatan keanggotaan KPU/Bawaslu pada setiap tingkatan adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama, namun dengan tanpa membedakan antara masa jabatan KPU dan Bawaslu. Dalam hal seseorang telah menjabat satu periode jabatan sebagai anggota KPU dan satu periode jabatan sebagai anggota Bawaslu, maka dihitung sebagai sudah menjabat selama dua periode. Pengaturan ini dengan mempertimbangkan keberadaan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu sehingga periode masa jabatan harus dianggap sama di antara keduanya. · Ketentuan pembatasan periode masa jabatan seperti halnya pada keanggotaan KPU/Bawaslu juga berlaku terhadap periode masa jabatan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. · Keanggotaan KPU, Bawaslu, dan DKPP pada setiap tingkatan memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh 	

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>persen) dan dengan memperhatikan keterwakilan penyandang disabilitas serta kelompok rentan lainnya.</p> <p>Kelembagaan DKPP</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sekretaris Jenderal DKPP diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan DKPP. · DKPP memiliki sekretariat di provinsi yang dipimpin oleh kepala sekretariat. 	
Pemilih	Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.	<ul style="list-style-type: none"> · Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berusia 17 (tujuh belas) tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. 	Norma dalam usulan ini menghapus persyaratan terdahulu “sudah kawin atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih” karena menyelaraskan dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Perkawinan yang mengatur batasan minimal usia perkawinan adalah 19 tahun bagi laki-laki dan perempuan.
Pemantau pemilu	Pemantau pilkada mendaftar untuk mendapatkan akreditasi melalui KPU di daerah.	<ul style="list-style-type: none"> · Akreditasi pemantau untuk pileg, pilpres, dan pilkada diberikan oleh Bawaslu sesuai tingkatan masing-masing berdasarkan cakupan wilayah pemantauan. 	Sinkronisasi pengaturan antara pileg dan pilpres dengan pilkada.
Pengawas pemilu di Aceh	Terjadi dualisme pengawas pemilu antara pengawas untuk pileg dan pilpres dengan pengawas untuk pilkada.	<ul style="list-style-type: none"> · Pengawasan pemilu di Aceh dilakukan oleh satu lembaga pengawas pemilu yang pembentukannya dilakukan bersama oleh Bawaslu, DPRA, dan Pemerintah Aceh. · Tata cara pembentukan pengawas pemilu di Aceh diatur lebih lanjut oleh Bawaslu dengan 	Dualisme kelembagaan pengawas pemilihan di Aceh membingungkan publik, tidak efektif, tidak efisien, mengakibatkan pemborosan, serta tidak optimalnya pelaksanaan tugas pengawasan dan penegakan hukum pemilihan sehingga

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		melakukan pembahasan bersama DPR, dan Pemerintah Aceh.	menghambat upaya mendapatkan pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis..
IV. MANAJEMEN PEMILU			
Siklus pemilu	Pemilu diselenggarakan berbasis tahapan pemilu yang terdiri atas 11 (sebelas) tahapan (Pasal 167 ayat (4) UU 7/2017).	<ul style="list-style-type: none"> · Pemilu diselenggarakan dalam suatu siklus lima tahunan yang berkesinambungan terdiri atas 3 (tiga) periode, meliputi: periode pra-pemilu, periode pemilu, dan periode pasca-pemilu. · Periode pra-pemilu terdiri atas perencanaan, pelatihan, diseminasi/penerangan, dan pendaftaran. · Periode pemilu terdiri atas pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi suara, dan penetapan hasil. Periode pemilu berlangsung paling lama 8 (delapan) bulan. · Periode pasca-pemilu terdiri atas evaluasi, pembaruan aturan, penataan kelembagaan, dan pemantapan strategi kepemiluan. 	Pengaturan siklus pemilu menyesuaikan dengan model keserentakan pemilu yang terbagi menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah dengan masa jabatan penyelenggara pemilu permanen selama 5 (lima) tahun.
Dana kampanye	Bawaslu melakukan pengawasan dana kampanye.	<ul style="list-style-type: none"> · Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) berwenang melakukan pengawasan atas dana kampanye peserta pemilu. 	Berdasarkan evaluasi pemilu terdahulu, Bawaslu tidak memiliki instrumen untuk pengawasan dana kampanye secara efektif, khususnya terkait aliran transaksi keuangan, sehingga perlu didukung oleh kewenangan yang dimiliki PPATK.

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	Kantor akuntan publik melakukan audit dengan metode audit kepatuhan prosedur (<i>agreed upon procedures</i>).	<ul style="list-style-type: none"> Kantor akuntan publik melakukan audit dana kampanye dengan metode audit investigatif. 	Model audit kepatuhan disebut tidak memungkinkan mengungkap kebenaran dan keabsahan dalam laporan dana kampanye.
	Tidak ada ketentuan terkait pembatasan transaksi tunai.	<ul style="list-style-type: none"> Transaksi dana kampanye di atas Rp1.000.000 (satu juta) dilakukan secara non-tunai dan didukung oleh pemberlakuan ketentuan pembatasan transaksi tunai. 	Pasal ini diusulkan dalam rangka mencegah jual beli suara atau politik uang dan terjadinya transaksi ilegal dana kampanye. Selain itu, untuk optimalisasinya perlu didukung oleh adanya undang-undang yang membatasi transaksi tunai secara keseluruhan (UU Pembatasan Transaksi Uang Kartal).
	Publikasi laporan dana kampanye terbatas pada LADK, LPSDK, dan LPPDK.	<ul style="list-style-type: none"> Laporan dana kampanye dilakukan secara elektronik dan dipublikasikan serta merta secara berkelanjutan (<i>real time update</i>). 	Salah satu mekanisme untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye dengan membuka transaksi dana kampanye peserta pemilu kepada publik.
Penggantian calon terpilih anggota DPR, dan DPRD	Penggantian calon terpilih anggota DPR dan DPRD yang dilakukan karena calon terpilih diberhentikan oleh partai politiknya langsung diproses oleh KPU dengan menetapkan calon terpilih pengganti.	<ul style="list-style-type: none"> Penggantian calon terpilih anggota DPR dan DPRD yang dilakukan karena calon terpilih diberhentikan oleh partai politiknya dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Calon terpilih anggota DPR dan DPRD yang diganti karena diberhentikan oleh partai politiknya dapat menempuh upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk pertama dan terakhir setelah 	<p>Akibat pengaturan yang sangat lentur, ada kecenderungan partai politik untuk mengganti calon terpilih sebelum dilakukannya pelantikan dengan cara memberhentikan caleg terpilih dari keanggotaan partai. Hal itu dipicu adanya konflik internal atau favoritisme pada kader tertentu.</p> <p>Untuk mencegah kesewenang-wenangan dan dalam rangka menghormati suara pemilih, penggantian calon terpilih –dalam</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>terlebih dahulu menempuh sengketa proses pemilu di Bawaslu.</p>	<p>hal ada upaya hukum oleh caleg, dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.</p>
<p>Pelantikan dan pengucapan sumpah/janji</p>	<p>Tidak ada pengaturan jarak waktu antara pelaksanaan pemungutan suara dan pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden dilaksanakan dalam jeda waktu paling lama 4 (empat) bulan setelah pemungutan suara pemilu serentak nasional. 	<p>Pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden dilaksanakan tidak terlalu jauh jeda waktunya dengan penetapan hasil pemilu dan pasangan calon terpilih oleh KPU untuk menghindari kontroversi, eksploitasi, dan pragmatisme politik selama periode transisi (<i>lame duck period</i>).</p>
	<p>Keserentakan pelantikan baru diatur untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah (Perpres 80/2024). Belum ada keserentakan pelantikan untuk anggota DPRD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pelantikan calon anggota DPRD terpilih dilakukan serentak sebelum tanggal 1 Agustus di tahun penyelenggaraan pemilu serentak lokal. • Pelantikan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan serentak dilakukan serentak sebelum tanggal 1 Agustus di tahun penyelenggaraan pemilu serentak lokal. 	<p>Putusan MK No.46/PUU-XXII/2024 mengatur bahwa pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan serentak harus dilakukan secara bersama-sama (serentak), termasuk pelantikan serentak dengan hasil pemilihan yang bersengketa di MK dan permohonannya ditolak atau tidak dapat diterima. Oleh karena itu, pelantikan harus menunggu selesainya proses penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di MK. Pengecualian hanya dimungkinkan bagi daerah yang melaksanakan pemilihan ulang, atau pemungutan suara ulang, atau penghitungan suara ulang karena adanya putusan MK dan faktor <i>force majeure</i> sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
Pemilu luar negeri	Pemberian suara di luar negeri dilakukan melalui pemungutan suara di TPSLN, kotak suara keliling, dan pos.	<ul style="list-style-type: none"> · Pembentukan daerah pemilihan khusus luar negeri (dapil luar negeri) yang berdiri sendiri dan terpisah dari dapil Jakarta II atau dapil lain di dalam negeri. · Pemutakhiran data pemilih dilakukan KPU secara berkelanjutan (<i>continuous list</i>) dengan melibatkan instansi lain yang memiliki akses kepada data Warga Negara Indonesia (WNI) yang ada di luar negeri maupun data keluar masuk dan pergerakan WNI ke luar negeri. · Pemilih yang terdaftar untuk menggunakan hak pilih via pos ditentukan berdasarkan permintaan langsung dari pemilih atau <i>by request</i>. KPU membuka kanal khusus untuk memudahkan pendaftaran pengguna hak pilih via pos disertai sosialisasi dan diseminasi informasi secara luas dan masif. Pemilih yang tidak mendaftar, didata sebagai pengguna hak pilih di TPSLN. · Pemungutan suara di luar negeri dapat menggunakan metode <i>e-voting</i> dengan syarat kumulatif sebagai berikut: tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; serta negara yang menerapkan metode <i>e-voting</i> sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di negara yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan. 	Penggunaan <i>e-voting</i> merujuk prasyarat yang diatur oleh MK dalam Putusan MK No.147/PUU-VII/2009.

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
<p>Naskah visi, misi, dan program kampanye</p>	<p>Partai politik atau gabungan partai politik dalam mendaftarkan bakal pasangan calon ke KPU wajib menyerahkan naskah visi, misi, dan program dari bakal pasangan calon.</p> <p>Visi dan misi Pasangan Calon Pilpres harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Penjelasan Pasal 274 ayat (1) huruf c UU 7/2017).</p> <p>Pasangan calon di pilkada wajib menyampaikan visi dan misi yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi atau Rencana Pembangunan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Partai politik atau gabungan partai politik dalam mendaftarkan bakal pasangan calon ke KPU wajib menyerahkan naskah visi, misi, dan program dari bakal pasangan calon. • Pasangan calon menyerahkan naskah akhir visi, misi, dan program pasangan calon kepada KPU sebagai hasil deliberasi penyerapan aspirasi selama masa kampanye paling lambat pada hari pertama masa tenang. • Visi dan misi pasangan calon presiden dan wakil presiden harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045 dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. • Visi dan misi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten/Kota serta selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka 	<p>Naskah visi, misi, dan program kampanye sebagai dokumen yang hidup, yang berkembang seiring interaksi dan dialog antara peserta pemilu dan calon dengan pemilih dan masyarakat selama berlangsungnya masa kampanye. Hal ini krusial agar naskah visi, misi, dan program kampanye yang akan digunakan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dapat optimal memotret, membaca, dan menawarkan solusi atas persoalan yang ada di masyarakat. Selain itu, juga harus sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.</p> <p>Demikian pula dengan naskah visi, misi, dan program kampanye paslon di pilkada yang selain berkesinambungan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten/Kota, juga harus dipastikan selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	<p>Jangka Panjang Daerah Kabupaten/Kota secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat (Pasal 64 UU 1/2015).</p> <p>Materi debat pilkada adalah visi, misi, dan program paslon dalam rangka salah satunya menyerasikan pelaksanaan pembangunan daerah kabupaten/kota dan provinsi dengan nasional (Pasal 68 ayat (4) UU 10/2016).</p>	<p>Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • KPU bekerjasama dengan Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional dalam memastikan keserasian visi, misi, dan materi debat pemilu dengan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045. 	<p>Rencana Kerja Pemerintah (RKP) secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat.</p>
Teknologi kepiluan	<p>Rekapitulasi suara berjenjang dilakukan secara manual.</p> <p>Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023: frasa “citra diri” yang berkaitan dengan foto/gambar dalam Pasal 1 angka 35 UU 7/2017 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “foto/gambar tentang dirinya yang original dan terbaru serta tanpa direkayasa/dimanipulasi secara berlebihan dengan bantuan teknologi kecerdasan artifisial (<i>artificial intelligence</i>)”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rekapitulasi suara dilakukan secara elektronik. • Hasil pemilu ditetapkan berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan secara elektronik. • Teknologi rekapitulasi suara yang digunakan tetap menyertakan pengunggahan hasil pindai/foto dokumen hasil penghitungan suara di TPS (Formulir C Hasil) dalam sistem yang digunakan. • Ketentuan peralihan: dalam hal rekapitulasi suara secara elektronik belum dapat diterapkan, maka rekapitulasi suara berjenjang tetap dilakukan secara manual. • Petugas KPPS dapat dibekali instrumen teknologi yang digunakan untuk memverifikasi keabsahan hak pilih warga 	<p>MK melalui Putusan MK No.1/PHPU.PRES-XXII/2024 menyatakan untuk perbaikan ke depan, Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap) teknologinya harus terus dikembangkan sehingga tidak ada keraguan dengan data yang ditampilkan serta sebelum digunakan perlu dilakukan audit oleh lembaga yang berkompeten dan mandiri.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>negara dan mencegah terjadinya kecurangan atau pemberian suara lebih dari satu kali di Tempat Pemungutan Suara (TPS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembentuk undang-undang dan KPU mengatur lebih lanjut penggunaan teknologi kecerdasan artifisial (<i>artificial intelligence</i> atau AI) dalam kampanye pemilu. Sehingga tersedia parameter atau ukuran yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan “penggunaan foto/gambar untuk kepentingan kampanye yang direkayasa/dimanipulasi secara berlebihan dengan bantuan teknologi kecerdasan artifisial (<i>artificial intelligence</i>)”. 	
Anggaran	<p>Anggaran pemilu bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).</p> <p>Pendanaan kegiatan pilkada dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan dapat didukung oleh APBN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anggaran pileg, pilpres, dan pilkada bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). 	<p>Karena pilkada adalah pemilu, maka anggarannya mesti berasal dari sumber yang sama yaitu APBN. Hal ini juga untuk mencegah adanya kerawanan politisasi penyusunan anggaran penyelenggaraan pemilu di daerah, khususnya melibatkan petahana yang akan maju kembali pilkada.</p>
Hari	<p>Tidak diatur dalam ketentuan umum. Dalam pengaturan batang tubuh ada yang menggunakan hari kerja dan ada yang menggunakan hari kalender.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hari adalah hari kerja. 	<p>Agar tidak ada inkonsistensi pengaturan.</p>
V. PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM			
Masalah hukum	<p>Masalah hukum pemilu terdiri atas pelanggaran administratif pemilu, pelanggaran Kode Etik Penyelenggara</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah hukum pemilu terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelanggaran administratif pemilu, 	<p>Pengelompokan masalah hukum dilakukan lebih sederhana untuk efektivitas dan</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	Pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa proses pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.	<ol style="list-style-type: none"> 2. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, 3. Tindak pidana pemilu, 4. Sengketa proses pemilu, dan 5. Perselisihan hasil pemilu. 	<p>memperjelas pihak-pihak yang menyelesaikannya.</p> <p>Sengketa tata usaha negara pemilu dilebur ke dalam sengketa proses mengingat penyelesaian sengketa proses juga dapat dilakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).</p>
Waktu penanganan	Pengawas pemilu wajib menindaklanjuti laporan pelanggaran pilkada paling lama 5 (tiga) hari setelah laporan diterima (Pasal 134 UU 8/2015).	<ul style="list-style-type: none"> · Pengawas pemilu wajib menindaklanjuti laporan pelanggaran pilkada paling lama 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima. 	Sinkronisasi pengaturan antara pileg dan pilpres dengan pilkada.
Pelanggaran administratif pemilu	<p>Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif (dalam bentuk kumulatif). Sanksi atas pelanggaran dapat berupa sanksi administrasi pembatalan calon.</p> <p>KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi dengan sanksi administrasi berupa pembatalan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu provinsi dan/atau Bawaslu kabupaten/kota diterima.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Bawaslu menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administratif pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, atau masif (dalam bentuk alternatif). Pelanggaran yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, atau masif –meski terbukti hanya salah satunya saja atau secara alternatif, dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan calon atau peserta pemilu. · Terhadap Putusan Bawaslu atas perkara pelanggaran administratif pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, atau masif dapat dilakukan upaya hukum kepada Mahkamah Agung. · KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota wajib melaksanakan Putusan Bawaslu atas pelanggaran administratif pemilu dengan sanksi administratif pembatalan pasangan 	Pelanggaran terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Pelanggaran sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Pelanggaran masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian.

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<p>calon paling lama 3 (tiga) hari sejak rekomendasi Bawaslu provinsi dan/atau Bawaslu kabupaten/kota diterima.</p> <ul style="list-style-type: none"> Terhadap Putusan Bawaslu atas perkara pelanggaran administratif pemilu dengan sanksi administratif pembatalan pasangan calon dapat dilakukan upaya hukum kepada Mahkamah Agung. 	
Tindak pidana pemilu	<p>Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).</p> <p>Di pilkada tidak diatur bahwa penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan persidangan perkara tindak pidana pemilihan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka (<i>in absentia</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu dilakukan oleh penyidik dan penuntut Gakkumdu. Jangka waktu proses penanganan pidana pemilu mulai penyidikan hingga diputus pengadilan diperpanjang menjadi 1 (satu) tahun atau merujuk daluwarsa penuntutan pidana dalam KUHP. Penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan persidangan perkara tindak pidana pileg, pilpres, dan pilkada dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka (<i>in absentia</i>). 	<p>Gakkumdu dioptimalkan sebagai <i>integrated electoral criminal justice system</i> (sistem penegakan hukum tindak pidana pemilu terintegrasi) dalam penanganan tindak pidana pemilu sehingga tidak perlu dilakukan penerusan perkara lagi ke penyidik di Polri ataupun penuntut di Kejaksaan.</p> <p>Penyidikan dan penuntutan sepenuhnya dilakukan oleh penyidik dan penuntut yang tergabung dalam Gakkumdu. Skema ini akan memotong mata rantai birokrasi perkara serta mengoptimalkan waktu dan pemahaman dalam penanganan tindak pidana pemilu.</p>

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
Sengketa proses pemilu	Sengketa tata usaha negara terkait pencalonan pileg dan pilpres diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk pertama dan terakhir. Sedangkan untuk sengketa tata usaha negara pilkada diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung.	<ul style="list-style-type: none"> • Sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; atau adanya tindakan faktual KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang menyebabkan kerugian konstitusional terhadap bakal calon, calon, atau peserta pemilu. • Upaya hukum atas putusan sengketa proses pemilu oleh Bawaslu diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk pertama dan terakhir. 	<p>Sengketa proses dan sengketa tata usaha negara pemilu dilebur menjadi sengketa proses pemilu.</p> <p>Dilakukan sinkronisasi pengaturan sengketa proses antara pileg, pilpres, dan pilkada.</p>
Perselisihan hasil pilpres	Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan yang timbul akibat keberatan peserta pemilu terhadap penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi.	<ul style="list-style-type: none"> • Peserta pemilu mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 7x24 jam setelah diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu serentak nasional oleh KPU dan hasil pemilu serentak lokal oleh KPU provinsi/kabupaten/kota sesuai tingkatan masing-masing. • Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan yang timbul akibat keberatan peserta pemilu terhadap penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden paling lama 21 (dua puluh satu) hari setelah diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi. 	Dibutuhkan tambahan waktu dalam pemeriksaan perselisihan hasil pilpres mengingat luas dan besarnya cakupan pemilih dan wilayah penyelenggaraan pilpres serta sebagai upaya sungguh-sungguh untuk menegakkan keadilan substansial pemilu dimana MK selain sebagai <i>the guardian of constitution</i> juga merupakan <i>the guardian of democracy</i> .
VI. LAIN-LAIN			

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
Konsultasi peraturan KPU/Bawaslu dengan DPR dan Pemerintah	Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.	<ul style="list-style-type: none"> • KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam pembentukan peraturan KPU apabila terdapat norma UU Pemilu yang memuat rumusan yang tidak jelas dalam mencerminkan maksud pembentuknya dan dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk mengimplementasikannya dalam praktik melalui kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis yang diturunkan dari norma undang-undang. • Konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah dilakukan melalui rapat dengar pendapat yang dilakukan secara terbuka dimana kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengar pendapat DPR adalah setara. • Ketentuan konsultasi atas Peraturan KPU juga berlaku untuk Peraturan Bawaslu. 	Pengaturan kedudukan konsultasi dalam pembentukan peraturan KPU dan Bawaslu harus sejalan dengan Putusan MK No.92/PUU-XIV/2016 yang menyebutkan bahwa kesimpulan rapat konsultasi antara KPU dengan DPR dan Pemerintah bersifat tidak mengikat. Sebab, kewenangan pembentukan Peraturan KPU sepenuhnya ada pada KPU serta untuk menjaga kemandirian KPU sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.
Uji materi UU Pemilu dan Peraturan KPU	Permohonan pengujian Peraturan KPU diajukan kepada Mahkamah Agung paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Peraturan KPU diundangkan dan Mahkamah Agung memutus penyelesaian pengujian Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan diterima oleh Mahkamah Agung.	<ul style="list-style-type: none"> • Pengujian UU Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian UU Pemilu yang diputuskan pada saat periode pemilu sudah atau sedang berlangsung, diberlakukan untuk penyelenggaraan pemilu berikutnya. • Ketentuan ini bisa dikecualikan hanya jika putusan atas pengujian UU tersebut tidak diberlakukan pada periode pemilu yang sedang berjalan akan mengakibatkan kebuntuan ketatanegaraan dalam 	Rekomendasi terkait kerangka waktu pemberlakuan putusan pengadilan dalam rangka memberikan kepastian aturan main (<i>rule of the game</i>) dalam penyelenggaraan pemilu, mencegah terjadinya politisasi atas pengadilan, memberikan waktu yang cukup bagi semua pihak yang terdampak, khususnya penyelenggara pemilu, peserta, dan pemilih untuk menyesuaikan dengan Putusan Pengadilan yang baru. Sehingga ada waktu yang cukup untuk sosialisasi,

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
	Tidak ada pengaturan untuk penerapan putusan atas pengujian UU Pemilu di Mahkamah Konstitusi.	<p>penyelenggaraan pemilu atau dapat membuat pemilu berlangsung tidak luber, jurdil, dan demokratis sebagaimana dikehendaki Pasal 22E dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pengecualian tersebut harus disebutkan oleh Mahkamah Konstitusi secara tegas di dalam Putusannya.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Dalam rangka memudahkan penguasaan dan pemahaman semua pihak atas UU Pemilu, pengesahan UU Pemilu dilakukan paling lambat 12 (dua belas) bulan sebelum dimulainya periode pemilu. · Putusan Mahkamah Agung menyangkut uji materi atas ketentuan di dalam Peraturan KPU yang mengatur periode pemilu dan diputuskan pada saat periode pemilu sudah atau sedang berlangsung, keberlakuannya untuk pemilu berikutnya. 	pelatihan, maupun penguatan kapasitas lainnya.
Larangan dalam pemilu	Belum ada pengaturan yang eksplisit terkait politisasi program pemerintah khususnya distribusi bansos selama periode pemilu.	<ul style="list-style-type: none"> · Distribusi bansos yang berhimpitan dengan periode pemilu tidak boleh dilakukan pejabat publik berlatar belakang politik serta tidak boleh dilakukan simbolisasi penyerahan atau penggunaan simbol-simbol personal yang bisa memberi insentif elektoral. Selain itu diatur pula larangan penggunaan simbol-simbol petahana yang akan/maju di pemilu dalam program-program pemerintah dan iklan layanan masyarakat yang bisa memberi insentif elektoral selama berlangsungnya periode pemilu. 	Potensi penyalahgunaan program pemerintah selama periode pemilu harus diatur dengan ketat untuk mencegah terjadinya politik gentong babi (<i>pork barrel politics</i>) yang bisa merusak praktik pemilu yang jurdil dan demokratis.

VARIABEL	UU PEMILU DAN UU PILKADA	REKOMENDASI RUU PEMILU	KETERANGAN
		<ul style="list-style-type: none"> Larangan melakukan penggantian pejabat aparatur sipil negara 6 (enam) bulan sebelum periode pemilu sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan Menteri yang bertugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi yang dilakukan secara terbuka dan akuntabel. 	
Kerjasama untuk efektivitas penyelenggaraan	Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan (Pasal 434 ayat (1) UU 7/2017).	<ul style="list-style-type: none"> Selain mendapatkan bantuan dan fasilitas dari Pemerintah dan pemerintah daerah, Penyelenggara Pemilu diharapkan bekerja sama dan berkoordinasi secara lebih efektif, inklusif, dan kolegial dengan Kementerian/Lembaga terkait, misalnya Kemendagri, Kominfo, Kemlu, dan lain-lain, dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemilu. 	Kerjasama dimaksud misalnya dengan Kemlu dilakukan antara lain dalam rangka efektivitas pemutakhiran data pemilih di luar negeri.

BAB 5

KESIMPULAN

A. KESIMPULAN

Pasca Perubahan UUD 1945 telah lahir belasan undang-undang yang mengatur masalah pemilihan. Enam undang-undang di antaranya masih berlaku, yakni UU 7/2017, UU 7/2023, UU 1/2015, UU No 8/2015, UU 10/2016, dan UU 6/2020. Keenam undang-undang tersebut mengatur substansi pemilu legislatif, pemilu presiden, penyelenggara pemilu, dan pemilu kepala daerah. Parsialitas pengaturan pemilu dan pilkada telah menimbulkan kompleksitas pengaturan pemilu sehingga menyebabkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. *Pertama*, di antara undang-undang tersebut banyak mengatur materi atau peristiwa hukum yang sama tetapi pengaturannya berbeda, bahkan kontradiktif satu sama lain; *kedua*, pengaturan dalam dua undang-undang berbeda antara pemilu presiden dan pemilu legislatif dengan pemilu kepala daerah ternyata mengakibatkan pengulangan atau duplikasi. *Ketiga*, penegakan hukum pemilu dalam tiga undang-undang tidak memiliki standar yang sama. *Keempat*, terjadi ketidakkonsistenan penerapan sistem pemilu antara jenis pemilu yang satu dengan jenis pemilu yang lain.

Kodifikasi pengaturan pemilu dan pilkada dalam satu naskah undang-undang yang sama, merupakan keniscayaan. Selain karena MK telah memerintahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak yang praktiknya sudah dimulai pada Pemilu Serentak 2019; tiada lagi pembedaan antara rezim pemilu dan pilkada sebagaimana penegasan MK dalam Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 tentu akan sangat tidak logis, jika dua jenis pemilu diselenggarakan secara serentak tanpa pembedaan rezim antara satu dengan lain, tetapi undang-undangnya berbeda.

Hasil simulasi penyatuan pengaturan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu kepala daerah, dan penyelenggara pemilu kedalam satu naskah undang-undang, yaitu undang-undang tentang pemilu akan terdiri dari delapan buku. Meliputi (1) ketentuan umum; (2) penyelenggara, pemilih, peserta, dan calon; (3) sistem; (4) pelaksanaan; (5) penanganan pelanggaran dan penyelesaian perselisihan; (6) partisipasi masyarakat; (7) ketentuan sanksi; dan (8) ketentuan lain.

Kodifikasi pengaturan pemilu, pilkada, dan penyelenggara pemilu juga akan semakin memudahkan pengaturan sistem pemilu secara komprehensif demi mencapai

tujuan yang diharapkan. Sesungguhnya, tujuan pemilu tersurat dalam penjelasan setiap undang-undang pemilu yang lahir setelah Perubahan UUD 1945, mencakup (1) meningkatkan partisipasi pemilih, (2) meningkatkan derajat keterwakilan, (3) menyederhanakan sistem kepartaian, dan (4) mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial. Namun tujuan tersebut belum berhasil dicapai oleh pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu kepala daerah dalam dua puluh lima tahun terakhir.

Melalui kodifikasi pengaturan pemilu, pilkada, dan penyelenggara pemilu diharapkan tertib hukum penyelenggaraan pemilu akan terwujud dan tujuan pemilu beserta pembangunan demokrasi akan semakin terkonsolidasi.

B. REKOMENDASI

Laporan ini merupakan hasil kajian komprehensif atas pengaturan dan penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu kepala daerah khususnya sebagai evaluasi atas penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019 dan 2024. Hasil kajian ini mendorong dilakukannya kodifikasi pengaturan pemilu, pilkada, dan penyelenggara pemilu dalam satu naskah undang-undang. Kajian terhadap penyelenggaraan pemilu mendorong dilakukannya perubahan-perubahan substansi pengaturan, khususnya pengaturan sistem pemilu demi mencapai tujuan pemilu untuk (1) meningkatkan partisipasi pemilih, (2) memperkuat dan memdemokraskan partai politik, (3) meningkatkan derajat keterwakilan, (4) menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, dan (4) mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan kajian ini maka harus dilakukan tindak lanjut berupa penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dengan usulan atau rekomendasi perubahan pengaturan sebagaimana disertakan dalam lampiran dokumen kajian ini. Model pengaturan dengan metode kodifikasi direkomendasikan kepada DPR atau pemerintah sebagai pembentuk undang-undang untuk diadopsi sebagai bahan untuk menyusun Naskah Akademik dan RUU Pemilu yang resmi, yang akan dibahas bersama antara DPR dan pemerintah sebelum ditetapkan menjadi undang undang.

Materi rekomendasi kebijakan yang terdapat dalam dokumen kajian ini juga direkomendasikan sebagai bahan untuk membahas dan mengelaborasi perbaikan pengaturan pemilu dalam RUU Pemilu yang akan dibahas bersama oleh pembentuk

undang-undang. RUU Pemilu diharapkan bisa dibahas dan diselesaikan pada awal atau paling lambat pertengahan 2026, sehingga pada awal 2027 undang-undang pemilu yang baru sudah diberlakukan. Dengan demikian penyelenggara pemilu, partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif memiliki waktu setidaknya tidak kurang dari 36 bulan hingga hari H pemungutan suara Pemilu Serentak Nasional 2029. itulah waktu yang ideal bagi semua pemangku kepentingan pemilu untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.

Sekaligus jika ada gugatan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, penyelesaiannya bisa dilakukan di luar tahapan krusial pemilu sehingga tidak akan mengganggu proses penyelenggaraan pemilu. Hal itu juga akan lebih bisa memberikan jaminan kepastian dan keadilan bagi semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu.

DAFTAR REFERENSI

- ACE Project, "The Electoral Cycle Approach."
- Anggraini, Titi (2024). Otonomi Daerah dan Desain Sistem Pemilihan Kepala Daerah: Pilkada di Tengah Resentralisasi Politik [Presentasi Powerpoint].
- Arinanto, Satya. (1999) "Pemilihan Umum, Demokrasi Dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan," *Unisia* 22, no. 39.
- Asshidiqie, Jimly. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Aziz, Abdul dkk. (2019). *Refleksi Pemilu Serentak di Indonesia*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- Betty Epsilon Idroos (2023). Pentingnya Hak Suara Perempuan untuk Pemilu 2024 [Presentasi Powerpoint].
- Black, Henry Campbell. (1990). *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*. St Paul. Minn: West Publishing Co.
- Canale, Damiano dkk (eds.). (2009). *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Vol. 9: A History of the Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600-1900*. Dordrecht: Springer Science & Business Media.
- Catt, Helena dkk. (2014). *Electoral Management Design Revised Edition*. Stockholm: Internasional IDEA.
- Conway, Stephen. (1988). "Letter from Jeremy Bentham to Tsar Alexander I (June 1815)" dalam *The Correspondence of Jeremy Bentham*.
- Crosby, Margaret Barber. (2008). *The Making of A German Constitution: A Slow Revolution*. Oxford: Berg.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Diamond, Larry dan Leonardo Morlino. (1971). "The Quality of Democracy: An Overview," *Journal of Democracy* 15, no. 4 (Oktober 2004); 20–31, <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>; Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. (2004). "What is Democracy," Stanford University, tersedia pada <https://diamond-democracy.stanford.edu/events/lecture/what-democracy>, diakses pada tanggal 15 September 2024.
- Expert Group on the Codification of the Criminal Law. (2004). *Codifying the Criminal Law*. Dublin: Stationery Office.
- Gaffar, Janedjri M. (2013). *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Garnet, Holly Ann, Toby S James, dan Madison Macgregor. (2024). *Year In Elections Global Report 2024*. (The Electoral Integrity Project).
- Garjito, Dany. (2020). "Wacana Jabatan Presiden 3 Periode, HNW hingga Fadli Zon Beri Sindiran Keras," *Suara.com*, 20 Desember 2020, tersedia pada <https://www.suara.com/news/2020/12/20/135619/wacana-jabatan-presiden-3-periode-hnw-hingga-fadli-zon-beri-sindiran-keras?page=all>, diakses pada tanggal 15 September 2024.

- Habiba, Siti, Tunggul Anshari, dan Indah Dwi Qurbani. (2020). Model Penyelenggaraan Pemilu Serentak Nasional dan Lokal di Indonesia Pasca Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. *International Journal of Arts and Social Science* 3, no. 5 (2020): 286–295.
- Hanafi, Ridho Imawan dkk. (2019). *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Dan Upaya Penguatan Sistem Presidensial* Jakarta. Kecenderungan KPU pada model pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal bisa diketahui melalui keterangan tertulis KPU dalam persidangan perkara No. 55/PUU-XVII/2019 dan perkara No. 16/PUU-XIX/2021 di Mahkamah Konstitusi.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Online Electoral Cycle. Diakses 11 Januari 2021 melalui <https://www.idea.int/data-tools/tools/online-electoral-cycle>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2023). *The Global State Of Democracy 2023: The New Checks And Balances*. Stockholm: International IDEA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2017). *First Edition The Global State of Democracy: Exploring Democracy's Resilience*. Stockholm: International IDEA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2024). *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty*. Stockholm: International IDEA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2010). *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Stockholm: International IDEA.
- International Intitute for Democracy and Electoral Assistance. (2002). *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Seri: Buku Panduan*. Halmstead: Bulls Tryckeri.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2019). *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Isra, Saldi dan Khairul Fahmi. (2019). *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Isra, Saldi. (2024). “Sidang Perkara Nomor Perkara Nomor 62,87,101/PUU-XXII/2024. Mahkamah Konstitusi. Dipublikasikan tanggal 30 Oktober 2024, 00.58.10-01.00.08, tersedia pada <https://www.youtube.com/live/ibuAzaMq7ak?si=m1D04EDFGEdk9w9h>, diakses 31 Oktober 2024.
- Kansil, C.S.T. (2002). *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cet. 12. Jakarta: Balai Pustaka.
- Murillo, Maria Luisa. (1994). “The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification” dalam *Transnational Law & Policy* 1.
- Oxford Dictionary of Current English. (2006). New York: Oxford University Press Inc.
- Powell, G. Bingham. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* New Haven: Yale University Press.
- R. Cabrillac. (2002). *Les Codifications*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rahardjo, Satjipto. (2006). *Ilmu Hukum*, Cet. 6. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Ramadhanil, Fadli dkk. (2019). *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Ratcliffe, Rebecca dan Richaldo Hariandja. (2024). Free coffee and pouring rain: Indonesians vote in world's biggest one-day election. *The Guardian*, 14 Februari 2024, tersedia pada <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/14/indonesians-vote-in-worlds-biggest-one-day-election>, diakses pada tanggal 15 September 2024.
- Sara Pennicino, "Elections," *Oxford Constitutional Law*, diakses 12 Januari 2021, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e256>.
- Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu. (2016). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- Mahkamah Konstitusi. (2015). Putusan No.85/PUU-XX/2022,. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (*Pemohon*).
- Sumigar, Bernhard Ruben Fritz. (2015). *Kodifikasi dalam RKUHP dan Implikasi terhadap Tatanan Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.
- Surbakti, Ramlan et al. (2015). *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Surbakti, Ramlan. (2016). Tata Kelola Pemilu Sebagai Subkajian Pemilu Terapan, dalam *Pidato Inaugurasi sebagai anggota baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI)*. Surabaya: Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Survei Publik P2P LIPI 2019.
- Tanchev, Evgeni. (2004). "International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections," dalam (*Venice Commission*): *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, ed. European Commission for Democracy through Law. Sofia: Venice Commission.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan /Perwakilan Rakyat digunakan sebagai dasar hukum untuk penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997.
- Vormbaum, Thomas dan Michael Bohlander (eds.). (2014). *A Modern History German Criminal Law: Translated by Margaret Hiley*. Heidelberg: Springer.
- Wingjosubroto, Soetandyo. Masalah Pluralisme dalam Sistem Hukum Nasional. Makalah tanpa tanggal.
- Wulandari, Liestiarini. (2020) *Laporan Akhir Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pemilihan Umum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Zimmermann, Reinhard. (2014). Codification: The Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law, dalam Wen-Yeu Wang (ed.), *Codification in International Perspective: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.