

NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG PEMILU USULAN MASYARAKAT SIPIL

JAKARTA, 1 DESEMBER 2025

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Metode	6
E. Sistematika Penulisan	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	8
A. Sistem Pemilu	8
B. Aktor Pemilu	24
C. Manajemen Pemilu	48
D. Penegakan Hukum Pemilu	67
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS UNDANG-UNDANG TERKAIT	77
A. Pendahuluan	77
B. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	78
C. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota	90
D. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik	93
E. Kebutuhan Pembentukan Undang-Undang Kodifikasi	95
F. Kesimpulan	97
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	99
A. Landasan Filosofis	99
B. Landasan Sosiologis	104
C. Landasan Yuridis	110
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	123
BAB VI PENUTUP	130
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-undang. Sebagai wujud implementasi demokrasi langsung, penyelenggaraan pemilihan umum menjadi instrumen utama mewujudkan representasi dan legitimasi pemerintahan. Oleh karena itu, regulasi terkait penyelenggaraan pemilu memegang peran kritis dalam menjaga kualitas demokrasi.

Namun, hingga saat ini sistem pemilihan umum di Indonesia menunjukkan berbagai gejala ketidakpastian regulasi, ketidakkonsistenan penyelenggaraan, dan kompleksitas normatif. Kajian menunjukkan bahwa pengaturan pemilu tersebar dalam banyak undang-undang dan belum terkodifikasi secara menyeluruh sehingga menimbulkan kontradiksi, duplikasi, dan standar yang berbeda. Pada kondisi hari ini, ketika pemilu serentak menjadi tuntutan, kerangka regulasi yang *fragmented* tersebut menjadi hambatan signifikan.

Misalnya, dalam dokumen kajian kodifikasi pemilu disebutkan bahwa pengaturan pemilu secara parsial dalam lima undang-undang telah melahirkan “kontradiksi, duplikasi, standar berbeda, dan ketidakkonsistenan” dalam mengatur pemilu. Kondisi ini kini diwarnai dengan tantangan baru, teknologi digital, partisipasi pemilih muda, serta dinamika politik yang semakin cepat berubah, yang memerlukan kerangka hukum yang adaptif dan komprehensif.

Di sisi lain, penyelenggaraan pemilu yang kompleks mencakup pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Dengan semakin majunya demokrasi, tuntutan publik terhadap transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas penyelenggaraan semakin besar. Dalam kerangka tersebut, penyusunan satu undang-undang pemilu yang memuat seluruh jenis pemilu menjadi relevan sebagai upaya memperkuat legitimasi demokrasi dan penyelenggaraan yang efisien.

Kondisi hari ini menuntut bahwa penyelenggara pemilu, baik lembaga seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun institusi lain, memiliki kewenangan dan mekanisme yang jelas, mandiri, dan profesional. Namun, regulasi yang tersebar dan berubah-

ubah menghambat stabilitas kelembagaan dan kinerja penyelenggara. Oleh karena itu, revisi regulasi dengan kodifikasi menjadi urgensi strategis.

Selain itu, aspek teknis penyelenggaraan seperti daftar pemilih, kampanye, dana kampanye, metode penghitungan suara, dan konversi suara ke kursi memerlukan kerangka hukum yang mutakhir. Ketidakjelasan atau multitafsir dalam pengaturan teknis sering menjadi sumber sengketa dan menurunkan kepercayaan publik terhadap proses pemilu. Saat ini, dengan meningkatnya literasi pemilih dan akses teknologi, mekanisme-mekanisme ini harus diatur secara sistematis dalam satu kerangka undang-undang.

Lebih lanjut, perubahan demografi dan perubahan social, termasuk mobilitas pemilih, urbanisasi, serta generasi milenial dan Z-yang semakin aktif, menambahkan variabel baru dalam penyelenggaraan pemilu. Kerangka regulasi yang lama tidak sepenuhnya mengantisipasi dinamika tersebut. Oleh karena itu, pembaruan substantif pengaturan sistem pemilu menjadi bagian penting agar penyelenggaraan tetap relevan, inklusif, dan responsif terhadap konteks kontemporer.

Permasalahan integritas pemilu juga makin kompleks: isu-isu seperti politik uang, manipulasi data publik, litigasi hasil pemilu, dan penggunaan teknologi yang belum diatur secara matang menjadi tantangan serius. Dalam kajian kodifikasi disebutkan pentingnya landasan filosofis, sosiologis dan yuridis agar pengaturan pemilu tidak hanya normatif tetapi juga memiliki relevansi sosial politik. Dengan munculnya fenomena pasca-pemilu yang bermasalah, kerangka hukum yang kuat dan satu kesatuan menjadi kunci menjaga kepercayaan publik.

Di sisi regulasi, hingga kini terdapat sejumlah undang-undang yang mengatur pemilu secara terpisah, misalnya undang-undang untuk legislatif, presiden, dan pemilihan kepala daerah, yang menimbulkan fragmentasi hukum. Kondisi tersebut ketika dikaitkan dengan agenda pemilu serentak, memunculkan beban waktu dan anggaran yang sangat besar serta penyelenggaraan yang kurang efisien. Kondisi ini memperkuat argumentasi bahwa kodifikasi undang-undang pemilu menjadi prioritas nasional.

Sebagai bagian dari konstelasi politik hari ini, keberadaan partai politik, sistem pemilu terbuka, ambang batas parlemen, serta daerah pemilihan menjadi isu-utama. Pemilih saat ini menuntut keterwakilan yang lebih proporsional dan sistem yang transparan. RUU Pemilu yang akan disusun dihadapkan pada tantangan bagaimana merumuskan sistem yang adil dan efisien dalam konteks demokrasi yang lebih matang.

Untuk mendukung pemilu yang adil dan efektif, perlu pula memperkuat peran masyarakat sipil dan transparansi proses pemilu, termasuk kampanye, pemantauan, dan pengawasan publik. Dalam konteks saat ini, penggunaan teknologi seperti e-voting, sistem informasi pemilih, dan pengawasan daring menjadi tak terelakkan. Regulasi yang mengatur hal-hal tersebut belum sepenuhnya memadai dalam undang-undang terpisah saat ini, sehingga membutuhkan kerangka yang lebih holistik.

Matriks di bawah ini menampilkan ringkasan problem utama dalam regulasi pemilu saat ini, yang kemudian menjadi dasar bagi penyusunan RUU Pemilu:

Tabel 1
Problematika Utama Regulasi Pemilu

No	Problematika utama	Dampak terhadap penyelenggaraan pemilu
1	Fragmentasi regulasi (multi UU)	Kontradiksi norma, duplikasi, standar berbeda
2	Ketidakkonsistenan sistem pemilu	Mekanisme berbeda antar jenis pemilu
3	Ketidajelasan teknis penyelenggaraan	Sengketa, kepercayaan publik rendah
4	Dinamika sosial dan teknologi baru	Regulasi lama kurang adaptif
5	Kelembagaan dan independensi lemah	Penyelenggara belum optimal, intervensi politik

Berdasarkan matriks tersebut, maka pembaruan regulasi melalui kodifikasi satu undang-undang pemilu menjadi sangat penting. Hal ini bukan hanya soal efisiensi regulasi, tetapi juga soal legitimasi demokrasi dan kepercayaan publik terhadap proses pemilihan. Kajian akademik menyebut bahwa kerangka normatif yang jelas, sistematis dan operasional merupakan prasyarat agar undang-undang pemilu dapat diterapkan secara efektif dan responsif.

Dalam konteks Indonesia saat ini, menjelang pemilu nasional dan daerah dengan kompleksitas yang semakin tinggi, penyusunan RUU Pemilu harus mempertimbangkan aspek inklusivitas, representasi, adaptasi teknologi, serta tata kelola penyelenggara yang profesional. Kebutuhan tersebut menegaskan bahwa dokumen Naskah Akademik ini harus memberikan landasan teoritis dan empiris yang memadai sebagai pembentukan kebijakan publik.

Dengan demikian, bagian latar belakang ini menegaskan bahwa pembentukan RUU Pemilu melalui Naskah Akademik menjadi langkah strategis dalam memperkuat sistem demokrasi Indonesia. Penyusunan yang berbasis data, kajian empiris dan teori yang relevan akan memungkinkan undang-undang yang dihasilkan bukan hanya normatif tetapi juga operasional dalam konteks kontemporer. Oleh sebab itu, penelitian dan kajian yang mendalam terhadap regulasi pemilu, dinamika sosial-politik hari ini serta teknologi pemilu mutakhir menjadi sangat penting untuk memastikan keberlanjutan demokrasi yang berkualitas di Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Pengaturan pemilu secara parsial dalam sejumlah undang-undang yang berbeda telah menimbulkan berbagai persoalan mendasar dalam sistem pemilihan Indonesia. Pertama, pengaturan yang tersebar pada lima undang-undang pemilu menimbulkan kontradiksi, duplikasi, standar berbeda, dan ketidakkonsistenan dalam perumusan norma pemilu. Hal ini menjadi hambatan bagi penerapan asas kepastian hukum, keadilan, dan keseragaman penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara.

Kedua, problem kodifikasi tersebut berdampak pada penyelenggaraan pemilu dan hasil pemerintahan yang dihasilkan. Penerapan norma yang tidak seragam dalam aspek-aspek aktor, sistem, manajemen tahapan, serta penegakan hukum pemilu menyebabkan efektivitas penyelenggaraan menurun. Oleh karena itu, diperlukan kajian teoritis dan empiris terhadap seluruh aspek penyelenggaraan pemilu untuk memastikan pemutakhiran substansi pengaturan yang sesuai dengan kebutuhan demokrasi saat ini.

Ketiga, penyatuan pengaturan pemilu melalui kodifikasi serta penyempurnaan substansi regulasi mempunyai pengaruh langsung terhadap undang-undang lain yang berkaitan dengan fungsi politis pejabat yang dipilih melalui pemilu. Pengaruh tersebut meliputi undang-undang tentang partai politik, parlemen, kementerian negara, pemerintahan daerah, serta ketentuan mengenai posisi Presiden dan Wakil Presiden. Penyesuaian antar-peraturan perundang-undangan diperlukan mengingat keterkaitan yang erat antara sistem pemilu, sistem kepartaian, serta struktur pemerintahan.

Keempat, penyusunan satu undang-undang pemilu yang terintegrasi harus tetap berlandaskan pada prinsip filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam rangka menjamin konsistensi dengan konstitusi, konteks sosial-politik, dan nilai-nilai demokrasi Indonesia. Dengan demikian, setiap perubahan substansi harus mencerminkan kedaulatan rakyat, tuntutan perkembangan

masyarakat, serta tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar negara.

Kelima, seluruh hasil evaluasi atas penerapan undang-undang pemilu yang bersifat parsial tersebut harus diarahkan untuk menghasilkan rumusan norma yang logis, sistematis, dan dapat dioperasionalkan. Untuk itu, undang-undang yang dihasilkan melalui proses kodifikasi pemilu wajib memiliki arah, jangkauan, dan ruang lingkup yang jelas serta mampu menjawab berbagai tantangan substantif penyelenggaraan pemilu ke depan.

C. Tujuan Dan Kegunaan

Kajian penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum memiliki empat tujuan utama. Pertama, kajian ini bertujuan untuk melakukan pemetaan menyeluruh terhadap permasalahan pengaturan pemilu, baik dari sisi formal berupa banyaknya undang-undang pemilu yang berlaku sehingga perlu dilakukan kodifikasi, maupun dari sisi material yang terkait substansi penyelenggaraan pemilu. Kajian ini juga dimaksudkan untuk menyusun solusi komprehensif yang mampu mengatasi berbagai persoalan tersebut.

Kedua, kajian ini bertujuan untuk menjelaskan dampak perubahan dan penyesuaian pengaturan pemilu terhadap berbagai undang-undang sektoral yang erat kaitannya dengan fungsi politik pejabat publik hasil pemilu. Penyesuaian tersebut mencakup undang-undang partai politik, undang-undang parlemen (MPR, DPR, DPD, dan DPRD), undang-undang kementerian negara, hingga undang-undang pemerintahan daerah dan rancangan undang-undang mengenai kepresidenan.

Ketiga, kajian ini bermaksud memaparkan secara jelas dasar-dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai landasan perubahan pengaturan pemilu. Landasan ini memastikan agar penyusunan regulasi pemilu tetap berada dalam garis konstitusional UUD 1945, selaras dengan dinamika sosial-politik masyarakat, serta berpegang pada prinsip kedaulatan rakyat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat, kajian ini bertujuan untuk menjabarkan arah kebijakan, jangkauan pengaturan, serta ruang lingkup normatif undang-undang pemilu yang baru, agar dapat diterapkan secara sistematis, operasional, dan tepat sasaran dalam penyelenggaraan pemilu yang berkelanjutan. Dengan demikian, naskah akademik ini menjadi dasar argumentatif bagi pembentukan RUU Pemilu sebagai hukum yang lebih terintegrasi dan efektif.

Hasil akhir dari kajian ini berupa Naskah Akademik yang berfungsi sebagai referensi ilmiah, landasan perumusan norma, dan pijakan kebijakan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Dokumen ini diharapkan dapat memberikan legitimasi akademik dan arah reformasi hukum pemilu yang diperlukan untuk memperkuat kualitas demokrasi Indonesia ke depan.

D. Metode

Dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, kajian ini menggunakan tiga metode utama. Pertama, dilakukan studi pustaka dengan menelaah buku, laporan penelitian, dan dokumen lain terkait kerangka hukum dan kodifikasi undang-undang pemilu. Studi ini mencakup pembahasan aktor pemilu, sistem pemilu, pelaksanaan tahapan pemilu, dan penegakan hukum pemilu. Hasil studi pustaka digunakan sebagai dasar konseptual penyusunan kodifikasi undang-undang pemilu serta sebagai landasan bagi simulasi variabel sistem pemilu.

Kedua, dilakukan simulasi variabel sistem pemilu guna menemukan pengaturan sistem pemilu yang komprehensif untuk mencapai tujuan pemilu, antara lain: peningkatan kualitas partisipasi pemilih, penguatan dan pendalaman demokrasi internal partai politik, penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen, dan efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Berdasarkan data penduduk, hasil pemilu, dan informasi lain yang relevan, simulasi mencakup aspek besaran daerah pemilihan, syarat dukungan peserta pemilu, syarat pencalonan anggota legislatif dan pejabat eksekutif, formula perolehan kursi, ambang batas, serta penentuan calon terpilih.

Ketiga, dilakukan focus group discussion (FGD) atau diskusi terbatas untuk membahas draf Naskah Akademik dan RUU Pemilu. Diskusi ini tidak hanya melibatkan ahli tata negara, hukum pemilu, politik dan pemerintahan, tetapi juga para penyelenggara pemilu dan pemantau pemilu dari berbagai daerah. Pendekatan ini bertujuan memastikan bahwa hasil kajian memiliki landasan ilmiah yang kuat sekaligus relevansi empiris atas praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

E. Sistematika Penulisan

Setelah BAB I Pendahuluan yang memuat latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, metode, serta sistematika penulisan, naskah akademik ini akan dilanjutkan dengan BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris. Bab ini membahas tiga pokok bahasan: pertama, teori kodifikasi undang-undang yang diikuti dengan praktik kodifikasi undang-undang pemilu; kedua, teori penyelenggaraan pemilu yang dilanjutkan dengan

analisis idealitas dan realitas penyelenggaraan pemilu di Indonesia pasca Perubahan UUD 1945; dan ketiga, asas-asas penyusunan norma undang-undang pemilu sebagai penyatuan dari berbagai undang-undang pemilu yang masih berlaku.

Selanjutnya, BAB III Evaluasi dan Analisis Undang-Undang Terkait akan membahas pengaruh perubahan undang-undang pemilu terhadap lima undang-undang lain yang memiliki keterkaitan langsung, yaitu: undang-undang partai politik, undang-undang MPR/DPR/DPD/DPRD, undang-undang kementerian negara, undang-undang pemerintahan daerah, dan undang-undang Mahkamah Konstitusi. Perubahan tersebut memerlukan penyesuaian dan harmonisasi norma untuk memastikan konsistensi tata hukum pemilu.

Pada BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis, dipaparkan tiga landasan yang menjadi pertimbangan fundamental dalam penyusunan undang-undang pemilu. Ketiga landasan tersebut digunakan untuk memastikan agar pengaturan pemilu tetap selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat, sesuai kebutuhan perkembangan masyarakat, serta tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi.

Kemudian, BAB V Arah, Jangkauan, dan Ruang Lingkup merupakan inti dari naskah akademik ini. Bab tersebut memaparkan empat aspek utama: kerangka kodifikasi undang-undang pemilu; perubahan substansi pengaturan sistem pemilu; jangkauan dan implikasi undang-undang pemilu baru; serta ruang lingkup materi muatan undang-undang pemilu. Isi pengaturan mencakup ketentuan umum, ketentuan materiil, ketentuan sanksi, ketentuan peralihan, serta ketentuan penutup.

Akhirnya, BAB VI Penutup berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan menegaskan urgensi kodifikasi undang-undang pemilu dan perlunya penyempurnaan substansi sistem pemilu. Saran disusun sebagai arah rekomendatif bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemilu agar mampu menjawab tantangan penyelenggaraan pemilu secara menyeluruh ke depan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Sistem Pemilu

Sistem pemilu secara sederhana dimaknai sebagai seperangkat variabel teknis yang bertugas mengonversi suara menjadi kursi. Sistem pemilu merupakan perangkat kelembagaan terpenting dalam sistem politik demokrasi. Konstruksi desain sistem pemilu sangat berpengaruh terhadap jalannya demokrasi, bahkan kualitas demokrasi suatu negara sedikit banyak ditentukan oleh desain sistem pemilu yang dipilih. Ketika sistem pemilu di desain untuk menghasilkan insentif politik yang baik, maka akan menghasilkan demokrasi yang berkualitas. Namun, ketika sistem pemilu tidak di desain dengan baik, maka akan menghasilkan dampak politik negatif terhadap demokrasi suatu negara (Hutchcroft 2020).

Studi klasik Hermens (Moses & Hermens, 1941; Shugart, 2006) *Democracy or Anarchy?* misalnya, mengklaim sistem pemilu proporsional berdampak pada proliferasi partai politik yang berujung pada kemunculan Adolf Hitler di Jerman. Studi Samules (2000) di Brazil menunjukan kombinasi sistem pemilu proporsional daftar terbuka dengan besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan berwakil banyak menjadi faktor utama yang menghasilkan lemahnya kekuasaan partisan, rendahnya kohesifitas partai politik, dan tingginya fragmentasi politik parlemen yang berujung pada krisis ekonomi pasca terpilihnya Fernando Henrique Cardoso di Pemilu 1999. Begitu juga dengan Indonesia, berubahnya sistem pemilu proporsional daftar tertutup ke proporsional daftar terbuka di Pemilu 2009 memiliki efek samping negatif yang menghasilkan klientelisme politik dalam bentuk jual-beli suara dan merubah arena persaingan dari party centric competition ke candidate based competition (Aspinall & Sukmajati, 2015; Hutchcroft & ASPINALL, 2020; Muhtadi, 2019).

Hubungan sebab-akibat sistem pemilu dengan dampak politik yang dihasilkan tidak terlepas dari kelenturan sistem pemilu itu sendiri yang dapat dibentuk sedemikian rupa sesuai dengan tujuan si pembuatnya. Maurice Duverger (1954) dalam bukunya *Political Parties* menjadi penggas awal studi dampak politik dari sistem pemilu terhadap bentuk sistem kepartaian. Duverger Law's hadir dengan preposisi sistem pemilu pluralitas dengan single member district (alokasi kursi di daerah pemilihan berwakil tunggal) menghasilkan sistem dua partai. Sedangkan sistem pemilu proporsional dengan multi-members district (alokasi kursi di daerah pemilihan berwakil jamak) menghasilkan sistem multipartai.

Hubungan kausalitas ini menurut Duverger (1954) disebabkan oleh kemunculan efek mekanis dan efek psikologis yang ditimbulkan dari variabel-variabel teknis sistem pemilu. Efek mekanis merupakan dampak yang dihasilkan dari proses konversi suara ke kursi dalam sistem pemilu yang ditimbulkan akibat variabel district-magnitude atau besaran alokasi kursi Sistem pemilu pluralitas dengan alokasi kursi tunggal single member district di daerah pemilihan mereduksi banyaknya jumlah partai politik masuk parlemen sehingga menghasilkan sistem dua partai. Sedangkan sistem proporsional dengan alokasi kursi jamak multi-member district di daerah pemilihan membuka ruang banyaknya partai politik memperoleh kursi di parlemen.

Dalam perkembangannya Duverger Law's ini kemudian menjadi pijakan dari studi dampak sistem pemilu terhadap aspek politik lainnya, yang salah satunya mengenai insentif atau disinsentif sistem pemilu terhadap stabilitas sistem pemerintahan (Cheibub, 2002; Jones, 1999; Lijphart, 1992; Linz, 1990; Mainwaring, 1993). Instabilitas politik yang diakibatkan oleh relasi eksekutif-legislatif yang berujung pada deadlock dalam sistem pemerintahan presidensial, selalu dikaitkan dengan penerapan disain sistem pemilu tertentu di suatu negara (Cheibub, 2002; Jones, 1993, 1994). Scott Mainwaring (1993) dalam studinya beragumen, sebagian besar negara yang mampu mempertahankan presidensialisme adalah yang menganut sistem dua partai dengan sistem pemilu pluralitas-mayoritas. Sedangkan negara dengan presidensialisme multipartai menerapkan sistem pemilu proporsional berdampak pada dukungan minoritas legislatif terhadap presiden yang berujung pada ketegangan legislatif-eksekutif dalam formulasi kebijakan publik.

Negara-negara di Amerika Latin selalu dijadikan bukti nyata dari instabilitas politik dari presidensialisme multipartai. Sistem kepartaian yang sangat terpecah-pecah (extreme pluralism) dan ketegangan antar cabang-cabang eksekutif dan legislatif terjadi ketika sistem pemilu presidensial yang diterapkan lebih dari dua putaran, sistem pemilu legislatif menggunakan proporsional dan pemilihan umum tidak diadakan secara serentak (Reynolds, Andrew Reilly, Ben Ellis, 2005).

Rekayasa sistem pemilu (electoral engineering) lantas menjadi solusi untuk menyederhanakan sistem multipartai dan mendorong hadirnya dukungan mayoritas terhadap presiden terpilih dalam rangka menghasikan stabilitas presidensialisme multipartai. Efek mekanis dan psikologis yang pada awalnya terpaku pada variabel district magnitude dalam perjalannya berkembang pada variabel lain sistem pemilu salah satunya variabel waktu penyelenggaraan pemilu eksekutif dan legislatif, serta pilihan sistem pemilu presiden. Mark Payne Jones (1995) dalam studinya di Amerika Latin berkesimpulan bahwa waktu penyelenggaraan pemilu eksekutif dengan

legislatif bersamaan dengan penerapan formula sistem pemilu presiden satu putaran (*first past the post*), menjadi dua faktor utama yang mampu menyediakan dukungan mayoritas legislatif terhadap eksekutif dan menyederhanakan sistem kepartaian dari multipartai eksetrim ke multipartai sederhana.

Selain insentif stabilitas politik, efek politik lain yang dihasilkan dari sistem pemilu adalah kualitas representasi politik. Allen Hicken (2020) dalam studinya “*Why and how electoral system shape development outcomes*” menjelaskan perbedaan sistem pemilu berpengaruh terhadap perbedaan kualitas perwakilan dalam menghasilkan kebijakan publik. Sistem pemilu yang mengaruskan pemilih untuk memilih partai politik (sistem pemilu proporsional tertutup) cenderung menghasilkan tingkat pelebagaan dan kohesifitas partai politik yang tinggi. Orientasi kebijakan yang dihasilkan dalam sistem ini sesuai dengan gari haluan partai politik (*political party platform*) dan program serta janji kampanye yang disampaikan pada saat pemilu. Ketika label/identitas partai politik sangat berarti, pada saat partai membuat komitmen kebijakan utama akan sangat merugikan bagi mereka jika tidak menepati kebijakan tersebut atau merubahnya (Hutchcroft & HICKEN, 2020b). Terlebih lagi wakil partai di parlemen sangat patuh terhadap kebijakan partai karena mereka ditunjuk langsung oleh partai sesuai dengan ketentuan sistem pemilu proporsional tertutup.

Situasi ini berbeda dengan sistem pemilu yang mengharuskan pemilih untuk memilih kandidat langsung (sistem pluralitas/sistem pemilu proporsional daftar terbuka) dimana inkonsistensi kebijakan yang dihasilkan sangat mungkin terjadi. Dalam sistem pemilu yang menghasilkan pola relasi berbasis kandidat (*candidate-centered*) kandidat sangat memikirkan reputasinya untuk merubah atau mempertahankan kebijakan yang berdampak terhadap keberlanjutan kebijakan antara suatu pemerintahan dengan pemerintahan lainnya, sekalipun pemerintahan berikutnya berasal dari partai politik yang sama (Hutchcroft & HICKEN, 2020).

Konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan dari sistem pemilu tersebut sangat mungkin dirasakan berbeda di negara-negara yang berbeda juga. Sekalipun efek yang dihasilkan dari sistem pemilu diatas berlandaskan pada kajian dan pengalaman empiris suatu negara, akan tetapi dampak sistem pemilu yang dirasakan akan sangat bergantung pada konteks sosial dan politik serta tujuan dari variabel-variabel teknis sistem pemilu dipilih oleh si pembuatnya. Pada sisi lain disain dan efek sistem pemilu sangat bergantung pada berbagai struktur di dalam dan di luar konstitusi (*perundang-undangan*) karena, pada dasarnya sistem pemilu merupakan bagian dari jalinan kait-mengkait sistem pemerintahan, peraturan, dan titik akses menuju kekuasaan (Reynolds, Andrew Reilly, Ben Ellis, 2005)

Untuk itu, dalam menentukan pilihan desain sistem pemilu tertentu para ahli bersepakat (Hutchcroft & HICKEN, 2020a; Hutchcroft & HUTCHCROFT, 2020; Hutchcroft & REILLY, 2020; Reynolds, Andrew Reilly, Ben Ellis, 2005) sangat penting kemudian untuk membuat daftar kriteria dari apa yang ingin diciapai dan persoalan apa yang ingin di selesaikan dari konsekuensi/efek samping yang dihasilkan dari sistem pemilu. Perlu disadari bahwa pada dasarnya pilihan terhadap desain sistem pemilu merupakan pilihan politik yang dihasilkan melalui proses politik. Pilihan desain sistem pemilu bukan suatu persoalan di mana para ahli independen bisa memberikan satu “jawaban tepat” karena, sesungguhnya pertimbangan keunggulan politik hampir selalu jadi faktor utama bahkan satu-satunya (Reynolds, Andrew Reilly, Ben Ellis, 2005).

Hicken (2020a) dalam studinya *When Does Electoral System Reform Occur?* misalnya menjelaskan terdapat tiga faktor yang mendorong perubahan sistem pemilu: (1) systemic failure disebabkan oleh kegagalan sistem pemilu mencapai tujuannya; (2) catalysts crisis respon terhadap krisis yang terjadi; (3) incumbent preference preferensi keuntungan politis terpilih kembali atau memperoleh suara lebih banyak dari partai politik petahana. Idealnya, perubahan sistem pemilu berlandaskan pada kerangka evaluasi atas konsekuensi yang dihasilkan sistem pemilu yang tidak mampu menjawab tujuan dari penerapannya.

A.1. Desain Sistem Pemilu Indonesia Belum Mampu Mencapai Tujuannya

Indonesia adalah salah satu negara yang rutin lima tahun sekali menjelang pemilu melakukan perubahan variabel teknis dari sistem pemilu melalui revisi undang-undang pemilu. Perubahan rutin lima tahun ini perlu didesain untuk melakukan evaluasi terhadap desain sistem pemilu yang diterapkan apakah sudah mampu mencapai tujuan utamanya. Dalam konteks Indonesia terdapat tiga tujuan utama yang perlu dicapai oleh sistem pemilu: governability utamanya dalam sistem pemerintahan presidensialisme multipartai yang diukur dari kehadirannya penyederhanaan partai politik, representativeness kedekatan pemilih dengan kandidat yang diukur dari kemudahan pemilih dalam memberikan suaranya, dan kemudahan dalam penyelenggaraan tata kelola pemilu. Ketiga tujuan ini sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel mendasar dari sistem pemilu: jadwal pemilu legislatif dan eksekutif, pilihan sistem pemilu legislatif, dan parliamentary threshold.

Penyederhanaan sistem kepartaian selalu ditempatkan sebagai salah satu tujuan dari perubahan desain sistem pemilu di Indonesia. Situasi ini tidak terlepas dari upaya untuk menghasilkan efektivitas sistem pemerintahan presidensialisme yang dihadapkan dengan sistem multipartai ekstrim. Namun demikian, penyederhanaan sistem kepartaian sering kali

dimaknai dengan mengurangi jumlah partai politik di parlemen. Padahal dalam

perkembangannya jumlah partai politik di parlemen memiliki keterbatasan untuk menjelaskan sistem kepartaian yang terbentuk. Sebagai ilustrasi, di Inggris terdapat 15 partai politik di parlemen hasil Pemilu 2024. Jika diukur dari segi jumlah seharusnya Inggris terklasifikasi ke dalam sistem kepartaian multipartai. Akan tetapi, tidak ada satupun studi yang menyebutkan bahwa Inggris menganut sistem multipartai, melainkan sistem dua partai. Hal ini karena dari 15 kursi *house of common* di Inggris mayoritas dikuasai oleh dua partai besar yakni Partai Buruh dan Partai Konservatif. Dari sini studi sistem kepartaian mengalami perkembangan yang tidak hanya dilihat dari segi jumlah atau numerik, melainkan kekuatan dan ukuran relatif kepemilikan kursi di parlemen. Wolinetz dalam studinya *Party Systems and Party System Types* (2006; Katz & Crotty) menjelaskan terdapat empat klasifikasi dalam menjelaskan sistem kepartaian:

Klasifikasi Sistem Kepartaian

Basis Klasifikasi	Pencetus	Tipe Kepartaian
Numerik/Jumlah Partai	Duverger (1954)	Sistem partai tunggal, sistem dua partai, sistem multipartai
Ukuran dan Kekuatan Relatif	Blondel (1968)	Sistem dua partai, sistem dua setengah partai, sistem multipartai dengan satu partai dominan, sistem multipartai tanpa partai dominan.
Pola Format Pemerintahan	Dahl (1966) Rokkan (1968)	Kompetitif ketat, kooperatif-kompetitif, penggabungan-kompetitif, penggabungan ketat, 1vs1+1 (Austria, Irlandia), 1vs 3-4 (Norwegia, Swedia, Denmark), Sistem multipartai 1vs1vs1 +2-3
Jumlah dan Jarak Ideologi Partai	Satori (1976)	Atomis, pluralisme terbatas, pluralisme moderat, dua partai, predominan, hegemonik, tunggal.

Dalam rangka mengukur ukuran dan kekuatan relatif kepemilikan kursi partai politik di parlemen dalam mengkategorisasikan sistem kepartaian, Laakso dan Taagepera (1979) memperkenalkan *effective number of parliamentary parties* (ENPP). Adapun rumus ENPP Laakso dan Taagepera (1979 dalam Supriyanto dan Mellaz 2011: 28) sebagai berikut:

$$ENPP = 1/(\sum si)^2 = 1/ (S1+ S2+ S3+ S4..... Sn)$$

di mana si jumlah kursi parlemen, dan s1, S2, Sn adalah jumlah kursi partai politik

Rumus ini akan menghasilkan jumlah desimal yang merujuk pada jumlah partai politik yang memiliki kekuatan atau mayoritas di parlemen. Siaroff (2000) lebih lanjut menjelaskan makna angka desimal yang dihasilkan dari hasil hitung ENPP. Jika angka yang dihasilkan dalam rentang 1,92 - 2,5 masuk dalam kategori sistem dua partai. Sedangkan jika angka ENPP menghasilkan 2,95 - 3,69 terkategori ke dalam sistem multipartai moderat atau sederhana. Jika hasil hitung ENPP menghasilkan angka desimal > 3,96 termasuk dalam sistem multipartai ekstrim.

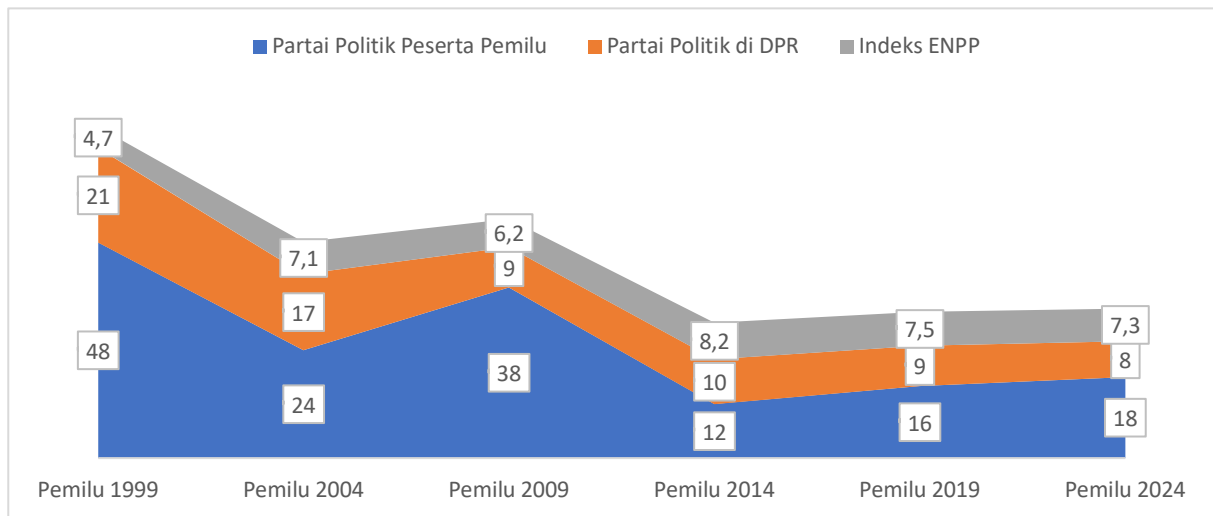
Klasifikasi Sistem Kepartaian Siaroff

No.	System	ENPP
	Two-party	1,92
	Two and a half party	2,56
	Moderate multiparty with one dominant party	2,95
	Moderate multiparty with two main parties	3,17
	Moderate multiparty with balance among main parties	3,69
	Extreme multiparty with dominant party	3,96
	Extreme multiparty with two main parties	4,41
	Extreme multiparty with balance among the parties	5,56

Sumber: Siaroff 2000 (Wolinetz dalam Katz & Crotty 2006: 58)

Dari enam pemilu terakhir (1999, 2004, 2009, 2014, 2019, dan 2024) sistem kepartaian di Indonesia terkategori dalam rumpun sistem multipartai dan hanya pada tahun 1999 yang masuk dalam klasifikasi sistem multipartai ekstrim dengan dua partai utama. Sedangkan selebihnya masuk dalam kategori sistem multipartai dengan kekuatan yang seimbang antar partai di DPR. Situasi ini yang kemudian memberikan disinsentif terhadap presiden terpilih dalam menjalankan pemerintahannya karena dihadapkan dengan fragmentasi politik yang tinggi di parlemen. Terlebih lagi sering kali presiden terpilih memperoleh dukungan minoritas partai politik di DPR.

Sistem Kepartaian di DPR 1999 - 2024



Pada pemilu presiden dan wakil presiden pertama di tahun 2004 misalnya, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) dalam pencalonannya hanya didukung oleh tiga partai politik dengan perolehan kursi di DPR sebanyak 12% atau 67 kursi. Dampaknya terjadi perombakan koalisi pasca pemilu dengan tujuan untuk mendapatkan dukungan mayoritas partai politik di DPR. Situasi ini terus berlanjut di Pemilu 2014 dan Pemilu 2024. Dampaknya sistem kepartaian di Indonesia terkartelisasi, ketika pemilu partai politik bersaing tetapi pasca pemilu bekerjasama membangun pemerintahan dengan tujuan memperoleh kursi menteri (Ambardi 2009).

Peta Koalisi Partai Politik Pengusung Presiden di Pemilu 2004 - 2024

Presiden dan Wakil Presiden Terpilih	Partai Politik Pengusung yang Memperoleh Kursi DPR	Kursi Koalisi Partai Presiden	Kursi Partai Lain	
			%	%
Susilo Bambang Yudhoyono & Jusuf Kalla	Demokrat, PBB, PKPI	67	12	483
Susilo Bambang Yudhoyono & Boediono	Demokrat, PPP, PKB, PKS, PAN	317	57	243
Joko Widodo & Jusuf Kalla	PDIP, PKB, Nasdem, Hanura	208	37	352

Joko Widodo & Ma'ruf Amin	PDIP, PKB, Golkar, Nasdem, PPP	349	61	226	39
Prabowo Subianto & Gibra Raka Bumling	Gerindra, Golkar, Demokrat, PAN	280	48	300	52

Dalam rangka meminimalisir permasalahan bawaan dari presidensialisme multipartai tersebut, menyerentakan jadwal pemungutan suara pemilu presiden dan legislatif merupakan salah satu langkah yang dapat dilakukan. Keserentakan waktu pemilu presiden dan legislatif memiliki insentif terhadap jumlah dukungan partai politik pengusung presiden di kursi legislatif (Sughart 1995, Jones 1994). Hal ini karena adanya *coattail effect* atau efek menarik kerah akibat dari kemampuan dari kandidat presiden yang mampu memberikan efek elektoral bagi partainya untuk meraih kursi di legislatif (Samuel & Sugiharto 2003, Beck 1997).

Pada sisi lain, pemilu serentak (*concurrent election*) dinilai mampu memberikan efek pada penyederhanaan sistem kepartaian. Namun, menurut Jones (1994) dalam studinya insentif penyederhanaan sistem kepartaian dalam pemilu serentak dipengaruhi juga oleh varian sistem pemilu presiden yang diterapkan: *plurality* dan *majority runoff*. Dalam sistem pemilu *plurality* dengan varian *first pasty the post* (FPTP) presiden terpilih hanya memerlukan suara terbanyak dalam satu putaran pemilu untuk memenangkan pemilu. Sistem ini cenderung memiliki keterkaitan yang kuat antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan menghasilkan multipartai yang rendah. Sedangkan dalam sistem *majority runoff* presiden terpilih memerlukan minimal perolehan suara 50% + 1 untuk memenangkan pemilu dalam varian *two round system* (TRS), memiliki keterkaitan antara hasil pemilu presiden dan legislatif yang tinggi namun cenderung menghasilkan sistem multipartai yang tinggi hingga moderat.

Formula Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
	Serentak(<i>concurrent</i>)	Terpisah(<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg.	Tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dengan pileg.
<i>Majority runoff</i>	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi.	Sangat tinggi multipartai. Tak ada

	Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg.	kaitan pilpres dan pileg.
--	---	---------------------------

Jones 1994, dalam Hanan 2015

Penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislatif serentak pertama kali diselenggarakan pada Pemilu 2019. Sebelumnya di Pemilu 2004, 2009, dan 2014 pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan setelah pemilu legislatif. Pemilu Serentak 2019 hadir sebagai konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013 yang mengharuskan pemilu presiden diselenggarakan dengan pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota atau pemilu lima surat suara. Terdapat dua tujuan utama yang hendak dicapai dari kehadiran pemilu serentak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yakni: menciptakan efektivitas sistem pemerintahan presidensial dan efisiensi penyelenggaraan pemilu.

Keterpisahan antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden sejak di Pemilu 2004 dan 2009 memaka calon presiden untuk melakukan negosiasi atau tawar-menawar untuk memperoleh dukungan partai politik di parlemen di tengah sistem multipartai ekstrim. Sehingga koalisi yang dibangun bukanlah jangka panjang melainkan bersifat taktis. Situasi ini, menurut Mahkamah membuat posisi presiden sangat bergantung pada partai politik padahal dalam sistem pemerintahan presidensial posisi eksekutif dan legislatif setara. Untuk itu kehadiran pemilu serentak dihadapkan mampu menghasilkan koalisi jangka panjang dan menyederhanakan sistem kepartaian.

Pada sisi lain, efisiensi yang diharapkan dari pemilu serentak menurut Mahkamah Konstitusi di ukur dari dua hal yakni pemilih yang cerdas dan tata kelola penyelenggaraan pemilu. Melalui pemilu serentak warga negara bisa memberikan suaranya secara efisien dan cerdas untuk membangun *check and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial melalui adanya pertimbangan dari pemilih untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden.

Namun demikian, Pemilu Serentak 2019 cenderung menghasilkan inefisiensi dan inefektivitas baik dalam segi penyelenggaraan, kemudahan pemilih, termasuk insentif bagi efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Pada Pemilu 2019 tercatat sebanyak 894¹ petugas KPPS meninggal dunia yang salah satu penyebabnya adalah tingginya beban kerja yang tinggi pada hari pemungutan dan penghitungan suara. Selain faktor adanya penyakit

¹ Lihat <https://www.tempo.co/politik/kisah-kelam-gugurnya-894-petugas-kpps-di-pemilu-2019-apa-saja-masalah-yang-mereka-alami-saat-ini--90429>

bawaan, studi lintas disiplin yang dilakukan oleh UGM menunjukkan median beban kerja pada hari pemungutan secara berkisar 20-22 jam.

Selain itu, alih-alih menghadirkan pemilih cerdas kemudahan pemilih dalam memberikan pilihannya dan menghadirkan *coattail effect*. Pemilu serentak lima surat suara justru memberikan disinsentif berupa sulitnya pemilih dalam menentukan pilihannya. Hal ini terkonfirmasi dengan tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif. Di Pemilu Serentak 2019, surat suara tidak sah untuk pemilu DPR mencapai 11,12% atau setara dengan 17.503.953 suara. Hal yang sama terjadi juga di Pemilu Serentak lima surat suara pada tahun 2024 dengan jumlah surat suara tidak sah sebesar 15.887.902 suara. Sedangkan surat suara tidak sah pada pemilu presiden dan wakil presiden sangatlah sedikit.

Surat Suara Tidak Sah di Pemilu Serentak 2019 dan 2024

Jenis Pemilu	Pemilu Serentak 2019		Pemilu Serentak 2024	
	Suara Tidak Sah	Persentase %	Suara Tidak Sah	Persentase %
Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	3.754.905	1.02%	4.174.124	5.06%
Pemilu DPR	17.503.95	11,12%	15.887.902	14,43%

Salah satu konsekuensi mendasar dari kehadiran pemilu presiden dan pemilu legislatif serentak adalah fokus perhatian pemilih lebih ke pemilu presiden. Namun demikian, tidak berarti mengabaikan pemilu legislatif. Sulitnya pemilih untuk menentukan pilihan di Pemilu DPR tidak terlepas dari desain keserentakan yang dipilih dengan menggabungkan pemilu legislatif di seluruh tingkatannya atau lima surat suara sekaligus. Selain itu, kesulitan pemilih semakin tinggi karena harus melihat ratusan nama calon anggota legislatif di tiga surat suara (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) akibat dari penerapan sistem pemilu legislatif proporsional daftar terbuka dengan besaran alokasi kursi di daerah pemilihan yang besar: 3-10 untuk pemilu DPR dan 3-12 untuk pemilu DPRD.

Dampaknya fokus perhatian pemilih terhadap surat suara pemilu DPR yang diharapkan memiliki keterkaitan yang tinggi dengan pemilu presiden untuk menghadirkan insentif *coattail effect* justru tidak berhasil. Di Pemilu 2019, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) selaku partai politik pengusung utama presiden dan wakil presiden terpilih hanya memperoleh 21,4% suara dan 22,3% kursi DPR. Sedangkan di Pemilu 2024, Partai

Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) menduduki peringkat ketiga di DPR dengan perolehan kursi 14,8%.

Perolehan Kursi dan Partai Politik di DPR Pemilu 2019 dan 2024

Partai Politik	Pemilu Serentak 2019				Pemilu Serentak 2024			
	Perolehan Suara	% Suara	Perolehan Kursi	% Kursi	Perolehan Suara	% Suara	Perolehan Kursi	% Kursi
PDIP	27.053.961	21,4	128	22,3	25.387.279	17,32	110	19
Golkar	17.229.789	13,6	85	14,8	23.208.654	15,83	102	17,6
Gerindra	17.594.839	13,9	78	13,6	20.071.708	13,69	86	14,8
Nasdem	12.661.792	10	59	10,3	14.660.516	10	69	11,9
PKB	13.570.097	10,7	58	10,1	16.115.655	10,99	68	11,7
Demokrat	10.876.507	8,6	54	9,4	11.283.160	7,7	44	7,6
PKS	11.493.663	9,1	50	8,7	12.781.353	8,72	53	9,1
PAN	9.572.623	7,6	44	7,7	10.984.003	7,49	48	8,3
PPP	6.323.147	5	19	3,3				
Jumlah	126.376.418	100	575	100	134.492.328	100	580	100

Persoalan lain yang muncul dari desain sistem pemilu Indonesia ialah tingginya angka disproporsionalitas hasil pemilu yang berdampak pada *drajat representativeness*. Salah satu faktor penyebab utama dari tingginya angka disproporsionalitas pemilu legislatif di Indonesia adalah penerapan *parliamentary threshold* (PT) atau ambang batas minimal perolehan suara untuk mendapatkan kursi DPR. Ketentuan PT pertama kali diterapkan di Pemilu 2009 dengan besaran 2,5% lalu meningkat menjadi 3,5% di Pemilu 2014 dan menjadi 4% di Pemilu 2019 dan 2024. Konsekuensi nyata dari penerapan PT ialah tingginya suara yang terbuang.

Jika dihitung menggunakan indeks disproporsionalitas hasil pemilu *Loosmore Henry Index* (LHI), hasil pemilu legislatif Indonesia masuk dalam kategori non-proporsional. The independent on Voting System Inggris atau biasa disebut komisi Jenkin (1998) dan dikutip oleh studi Philip Kestelmen yang berjudul *Alternative Voting in Proportion* mengklasifikasikan bilangan

desimal yang dihasilkan oleh indeks LHI kedalam tiga tingkatan proporsionalitas:

- full proportional jika bilangan desimal yang dihasilkan adalah 4-8%;
- semi-proportional jika bilangan desimal yang dihasilkan di bawah 10%;
- non-proportional jika bilangan desimal yang dihasilkan lebih 15%.

Tabel Perbandingan Suara Terbuang dan Disproporsionalitas Hasil Pemilu

Tahun Pemilu	1999	2004	2009	2014	2019	2024
Besaran PT	0	0	2,5%	3,5%	4%	4%
Jumlah Partai Peserta Pemilu	48	24	38	12	16	18
Jumlah Partai di DPR	23	15	9	10	9	8
Jumlah Suara Sah Pemilu DPR	105.553.708	113.490.795	104.048.118	124.885.737	139.972.260	151.796.631
Jumlah Suara di Konversi ke Kursi	101.765.638	105.923.510	85.000.637	121.920.762	126.376.418	134.492.328
Jumlah Suara Terbuang	3.788.070	7.567.285	19.047.481	2.964.975	13.595.842	17.304.303
Indeks LHI	10,6	19,8	44,9	7,8	20,6	23,7

A.2. Menata Ulang Arah Perbaikan Sistem Pemilu

Penataan ulang variabel-variabel mendasar dari sistem pemilu di Indonesia perlu dikembalikan sesuai dengan tujuannya untuk efektivitas sistem pemerintahan presidensial, meningkatkan drajat keterwakilan, dan efisiensi tata kelola penyelenggaraan pemilu. Pasca dua kali penyelenggaraan pemilu serentak, terdapat upaya perbaikan desain sistem pemilu di Indonesia yang mayoritas didominasi oleh jalur uji materi di Mahkamah Konstitusi. Situasi ini tidak terlepas dari absennya revisi undang-undang pemilu.

Salah satu upaya perbaikan sistem pemilu yang paling fundamental adalah perbaikan desain keserentakan pemilu. Pasca Pemilu 2019, terdapat uji materi yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang berdampak pada pergeseran pendirian Mahkamah

Konstitusi terhadap desain keserentakan pemilu yang konstitusional menurut UUD NRI 1945 bukan lagi terbatas pada pemilu serentak lima surat suara. Melainkan, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah memberikan enam opsi desain keserentakan pemilu yang dapat diterapkan di pemilu Indonesia yang diantaranya sebagai berikut:

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

Dalam memilih salah satu model dari enam desain keserentakan pemilu, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyampaikan pentingnya pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan dan memperhitungkan secara cermat semua implikasi teknis yang ditimbulkan dari pilihan model keserentakan yang diambil serta memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat. Namun demikian, pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak dilakukan revisi Undang-Undang 7 Tahun 2017 yang berdampak pada tetap diterapkannya keserentakan pemilu lima surat atau model kesatu dari putusan Mahkamah No. 55/PUU-XVII/2019.

Pasca terselenggaranya Pemilu Serentak 2024 dengan persoalan yang nyaris serupa dengan Pemilu Serentak 2019, Mahkamah Konstitusi kembali mengubah pendiriannya mengenai desain keserentakan pemilu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024 yang konstitusional

adalah pilihan model keempat dari desain keserentakan Pemilu yang tertuang dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yakni: “Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota”. Terdapat enam argumentasi utama dari Mahkamah Konstitusi terhadap desain pemilu serentak nasional dan daerah:

1. Pertembungan tahun penyelenggaraan pemilu dalam satu tahun yang sama dalam batas penalaran yang wajar telah berakibat pada terjadinya impitan tahapan pemilu dan pilkada sehingga terjadi penumpukan beban kerja penyelenggara pemilu yang berpengaruh pada kualitas penyelenggaraan pemilu.
2. Adanya kekosongan waktu yang relatif panjang bagi penyelenggara pemilu sehingga beban kerja menumpuk paling lama sekitar dua tahun. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional dan tetap mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun, maka masa jabatan penyelenggara pemilihan umum menjadi tidak efisien dan tidak efektif karena hanya melaksanakan “tugas inti” penyelenggaraan pemilihan umum hanya sekitar dua tahun.
3. Implikasi kepada partai politik yang harus menyiapkan kader secara instan dan banyak di semua jenjang pemilu. Pemilu presiden dengan DPR, DPD, dan DPRD yang diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilu serentak kepala daerah di tahun yang sama berkontribusi pada pelemahan pelemagaan partai politik pada aspek demokratisasi internal partai khususnya fungsi rekrutmen politik karena menyulitkan partai politik untuk menyiapkan ribuan calon yang pada akhirnya membuat partai terjebak pada pragmatisme dan transaksional yang lebih mengedepankan modal finansial dan popularitas dibandingkan dengan kader partai
4. Akibat dari pemilu serentak pada tahun yang sama berdampak pada tenggelamnya atau terabaikannya isu-isu pemabangunan daerah yang tenggelam di tengah isu nasional yang menjadi fokus perhatian utama pemilih.
5. Kejenuhan pemilih yang disebabkan oleh banyaknya pilihan di lima surat suara yang membuat fokus pemilih terpecah di tengah adanya keterbatasan waktu yang tersedia untuk mencobol surat suara.

Dalam putusannya Mahkamah secara spesifik mengatur jarak waktu pelaksanaan antara pemilu serentak nasional yang terdiri dari pemilu

presiden, DPR, dan DPD dengan pemilu DPRD dan kepala daerah paling cepat 2 tahun sejak pelantikan presiden, dan paling lama 2 tahun 6 bulan sejak pelantikan presiden. Tujuannya agar tidak terjadi himpitan tahapan antara pemilu nasional dengan pemilu daerah, sekaligus memberikan waktu yang cukup bagi pemilih untuk menilai kinerja pemerintahan nasional dan bagi partai politik untuk mempersiapkan rekrutmen politik yang jauh lebih ideologis. Pada sisi lain keterpisahan waktu pemilu nasional dan daerah ini juga semakin membuka ruang kehadiran *coattail effect* karena fokus perhatian pemilih tidak terpecah ke banyak pilihan surat suara. Sehingga insentif keterkaitan pilihan pemilih di pemilu eksekutif dan legislatif tidak hanya terjadi di level pemilu nasional melainkan di level pemilu daerah.

Namun demikian, perubahan desain keserentakan pemilu perlu di barengi dengan perubahan desain sistem pemilu legislatif yang mampu menguatkan tujuan dari keserentakan pemilu presiden dan legislatif. Sistem pemilu proporsional daftar terbuka telah terbukti gagal melakukan penyederhanaan sistem kepartaian sekaligus menyulitkan pemilih dalam memberikan pilihannya di Pemilu Serentak 2019 dan 2024. Pada sisi lain, karakter dasar dari sistem pemilu proporsional yang berbasiskan pada *personal vote* berdampak pada semakin melemahnya pelembagaan partai politik yang berujung pada meningkatkannya praktik jual-beli secara *vote buying* (Cain et al. 1987; Ames 1995 (a), (b); Carey and Shugart 1995; Samuels 1999; Chang 2004).

Salah satu alternatif pilihan yang dapat memberikan insentif atau memperkuat upaya mencapai tujuan dari pemilu serentak untuk menghadirkan penyederhanaan partai dan kemudahan pemilih ialah penerapan sistem pemilu campuran. Sistem pemilu campuran merupakan gabungan antara sistem pemilu proporsional dengan sistem pemilu pluralitas mayoritas. Karakter mendasar dari sistem pemilu ini ialah pemilih memiliki dua suara untuk memilih satu daftar partai dalam sistem pemilu proporsional tertutup dengan karakter *multi-member district* dan satu calon anggota legislatif dalam sistem pemilu *first past the post* dalam satu daerah pemilihan berwakil tunggal.

Sistem campuran berusaha menggabungkan dampak positif atau kelebihan dari kedua sistem pemilu tersebut salah satunya ialah mendorong adanya pelembagaan partai politik melalui proporsional daftar tertutup dan tetap menjamin tingginya representasi politik terhadap kandidat melalui sistem pemilu pluralitas mayoritas. Sistem pemilu campuran mampu menghadirkan penyederhanaan partai politik tanpa meninggalkan sistem multipartai atau beralih menjadi sistem dua partai. Sistem pemilu pluralitas dengan alokasi kursi di daerah pemilihan berwakil tunggal (single member

district) memiliki kelebihan untuk melahirkan sistem kepartaian sederhana bahkan mengarah ke sistem dua partai. Namun, karena sistem campuran juga menerapkan sistem proporsional pada saat yang bersamaan dengan alokasi kursi di daerah pemilihan berwakil jamak (multi-member district) di suatu daerah pemilihan yang sama, tetap membuka ruang bagi partai-partai politik kecil untuk meraih kursi sehingga tetap menghasilkan sistem multipartai.

Kelebihan Sistem Pemilu Proporsional dan Pluralitas Mayoritas

Sistem Pemilu Proporsional	Sistem Pemilu Pluralitas Mayoritas
<ul style="list-style-type: none"> • Mengonversi dengan konsisten perolehan suara menjadi kursi yang diraih, dan dengan demikian menghindari hasil-hasil yang lebih mendestabilisasi dan “tidak adil” yang dimunculkan sistem-sistem pluralitas/mayoritas. • Hanya menghasilkan sangat sedikit suara terbuang. • Memfasilitasi akses partai-partai kecil terhadap representasi. • Mendorong partai-partai untuk berkampanye di luar daerah pemilihan di mana mereka kuat atau di mana hasilnya mendekati diharapkan. • Kecil kemungkinannya sistem ini menimbulkan situasi di mana sebuah partai menguasai seluruh kursi di suatu provinsi atau daerah pemilihan. • Menghasilkan kontinuitas dan stabilitas kebijakan yang lebih besar. • Menjadikan pembagian kekuasaan antara partai-partai dan kelompok-kelompok kepentingan lebih jelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem ini memberikan pilihan tegas bagi para pemilih. • Sistem ini melahirkan sistem kepartaian sederhana (mengarah ke sistem dua partai). • Sistem ini melahirkan sebuah oposisi koheren dalam parlemen. • Sistem ini memajukan sebuah hubungan antara konstituen dan wakil-wakil mereka, karena ia menghasilkan sebuah lembaga legislatif yang terdiri atas wakil-wakil wilayah geografis. • Sistem ini memungkinkan pemilih untuk memilih di antara orang-orang yang ada, bukan di antara partai-partai yang ada. Para pemilih bisa menilai kinerja kandidat-kandidat perorangan. • Sederhana untuk digunakan dan dipahami.

Reynolds et.al 2005, Electoral System Design Handbook, International IDEA

B. Aktor Pemilu

Dalam kajian ilmu politik dan hukum tata negara, pemilu dipandang sebagai institusi fundamental yang menghubungkan kedaulatan rakyat dengan mekanisme pembentukan pemerintahan. Pemilu bukan hanya peristiwa elektoral yang bersifat periodik, melainkan suatu proses yang dijalankan melalui interaksi tiga kelompok aktor utama: penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pemilih, termasuk di dalamnya pemantau pemilu, organisasi masyarakat sipil, serta media. Kerangka analisis ini berkembang seiring menguatnya literatur *electoral governance* yang menempatkan pemilu sebagai sebuah sistem pemerintahan (*mode of governance*) yang membutuhkan desain kelembagaan yang konsisten dan seimbang.²

Pemahaman aktor pemilu modern banyak dipengaruhi oleh studi perbandingan pemilu yang diperkenalkan oleh Mozaffar dan Schedler, yang mendefinisikan pemilu sebagai suatu “regime of rules” yang hanya dapat dijalankan melalui konfigurasi aktor dengan kewenangan dan fungsi berbeda, tetapi saling bergantung.³ Mereka membagi pemilu ke dalam tiga domain: *rule-making*, *rule-application*, dan *rule-adjudication*, yang masing-masing dijalankan oleh aktor berbeda. Dari kerangka ini, nampak bahwa aktor pemilu tidak berdiri secara terpisah, tetapi beroperasi dalam relasi institusional yang menentukan kualitas demokrasi.

Aktor pertama adalah penyelenggara pemilu, atau *Electoral Management Bodies (EMB)*. Literatur mendefinisikan EMB sebagai lembaga yang memikul mandat hukum untuk mengelola, mengatur, dan memastikan seluruh tahapan pemilu berlangsung secara profesional, imparial, independen, dan akuntabel.⁴ International IDEA membedakan EMB ke dalam tiga model utama: *independent*, *governmental*, dan *mixed*, masing-masing dengan kelebihan dan risiko yang berbeda terhadap potensi intervensi politik.⁵ Dalam negara demokrasi pasca-otoritarian seperti Indonesia, penempatan EMB pada model independen merupakan konsekuensi dari tuntutan transisi menuju pemilu yang bebas dari kontrol eksekutif. Namun literatur kritis menunjukkan bahwa independensi formal sering kali tidak

² Staffan Lindberg, *The Politics of Electoral Reform* (Oxford University Press, 2015).4-7

³ Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, “*The Comparative Study of Electoral Governance*,” *International Political Science Review* 23, no. 1 (2002): 6–7.

⁴ *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA, 2006). 18-21

⁵ *Electoral Management Design*. 25-32

diikuti independensi substantif, terutama apabila mekanisme rekrutmen komisioner tidak steril dari kepentingan peserta pemilu.⁶

Aktor kedua adalah peserta pemilu, yang dalam konteks Indonesia mencakup partai politik dan kandidat. Teori klasik partai politik sebagaimana dijelaskan Sartori menempatkan partai sebagai *intermediary institutions* yang mengorganisasi kompetisi politik.⁷ Namun literatur *electoral integrity* mengingatkan bahwa peserta pemilu tidak hanya berkompetisi, tetapi juga berada dalam posisi untuk mempengaruhi aturan main, sehingga potensi konflik kepentingan sangat tinggi apabila peserta pemilu memiliki kewenangan langsung dalam menentukan struktur penyelenggara.⁸ Isu ini relevan di Indonesia karena DPR, yang beranggotakan partai politik peserta pemilu, memegang kewenangan akhir dalam pemilihan anggota KPU dan Bawaslu. Inilah sebuah desain yang kerap dikritik oleh para ilmuwan politik sebab berpotensi membuka pintu bagi *self-dealing regulation*.⁹

Aktor ketiga adalah pemilih, yang secara normatif merupakan pemegang kedaulatan dalam negara demokratis. Namun kajian pemilu modern tidak lagi melihat pemilih semata sebagai individu yang memberikan suara, tetapi juga sebagai bagian dari *electoral accountability network* yang terdiri dari pemantau pemilu, organisasi masyarakat sipil, media, dan kelompok advokasi. Pippa Norris menegaskan bahwa pemilu yang berintegritas mensyaratkan kehadiran aktor-aktor non-negara yang menjalankan fungsi pengawasan horisontal secara independen.¹⁰ Literatur pemantauan pemilu internasional pun menekankan bahwa masyarakat sipil memainkan peran penting dalam mendeteksi pelanggaran, meningkatkan transparansi, dan memperkuat legitimasi hasil pemilu.¹¹

Ketiga aktor ini saling terkait dalam menentukan kualitas pemilu. Penyelenggara pemilu yang lemah atau tidak independen akan rentan diintervensi oleh peserta pemilu yang memiliki kepentingan menang, yang pada gilirannya menurunkan kepercayaan pemilih. Di sisi lain, peserta pemilu yang tidak kompetitif, oligarkis, atau tidak transparan akan memperlemah kualitas pilihan yang dihadapi pemilih. Begitu pula, pemilih yang tidak memiliki akses informasi atau tidak dilindungi dari intimidasi akan mengganggu legitimasi keseluruhan proses.

⁶ Michael Pal, *Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government*, 21, no. 1 (2016). 14-20

⁷ G. Sartori and P. Mair, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press Classics (ECPR Press, 2005), <https://books.google.co.id/books?id=ywr0CcGDHwC>. 19-24

⁸ Pippa Norris, *Why Elections Fail* (Cambridge university press, 2015).76-82

⁹ Samuel Issacharoff, "Regulating after the Fact," *DePaul L. Rev.* 56 (2006): 375.

¹⁰ Norris, *Why Elections Fail*.102-109

¹¹ Office for Democratic Institutions and Human Rights, ed., *Election Observation Handbook*, 6. ed (ODIHR, 2010).

Dalam kerangka hukum, ketiga aktor ini kemudian menjadi subjek pengaturan dalam UU Pemilu. Pemahaman yang kuat terhadap aktor pemilu menjadi kunci agar rancangan undang-undang mampu menjawab tantangan integritas elektoral di Indonesia dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.

B.1 Konsep Independensi Penyelenggara Pemilu

Independensi penyelenggara pemilu merupakan salah satu pilar utama dalam arsitektur demokrasi modern. Dalam literatur politik, hukum tata negara, serta administrasi publik, independensi lembaga pemilu dipahami sebagai kemampuan institusional untuk menjalankan seluruh kewenangan penyelenggaraan pemilu secara bebas dari intervensi kekuasaan politik, tekanan informal, maupun pengaruh dari aktor-aktor yang memiliki kepentingan langsung terhadap hasil pemilu. Pemikiran ini berakar kuat pada teori demokrasi prosedural yang melihat pemilu sebagai mekanisme utama transfer kekuasaan secara damai melalui kompetisi yang bebas dan adil. Karena itu, lembaga yang mengatur jalannya kompetisi tersebut tidak dapat bergantung pada aktor yang ikut bertanding dalam kompetisi itu sendiri.

Dalam kerangka teoretis, konsep independensi bertumpu pada gagasan *impartiality*, *objectivity*, dan *rule-based decision-making*. Max Weber dalam pemikiran klasiknya mengenai birokrasi rasional-legal menekankan pentingnya pemisahan antara fungsi administratif dan fungsi politik, di mana administrasi harus beroperasi berdasarkan norma hukum dan prosedur formal, bukan preferensi politik atau afiliasi partisan.¹² Pemikiran ini memberikan fondasi kuat bagi pemahaman modern bahwa penyelenggara pemilu harus memiliki otonomi profesional agar mampu melaksanakan fungsi teknis secara netral dan transparan.

Dalam perspektif hukum internasional, prinsip independensi penyelenggara pemilu tercermin dalam berbagai instrumen internasional. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) Pasal 25 menegaskan bahwa pemilu harus diselenggarakan “tanpa tekanan, manipulasi, atau diskriminasi”, suatu formulasi yang secara substantif mensyaratkan keberadaan lembaga penyelenggara pemilu yang independen dan kompeten. Lebih lanjut, dalam *UN Human Rights Committee General Comment No. 25* menyatakan secara eksplisit bahwa negara wajib memastikan keberadaan institusi yang “independent, impartial, and

¹² M. Weber et al., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (University of California Press, 1978), <https://books.google.co.id/books?id=pSdaNulaUUEC.212-215>

competent” untuk menyelenggarakan pemilu.¹³ Prinsip serupa ditegaskan oleh *Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters*¹⁴ yang memuat norma bahwa lembaga pemilu harus memiliki otonomi struktural, prosedural, dan personal guna menjamin integritas proses elektoral.

Pippa Norris melalui *Electoral Integrity Project* memperkuat pemahaman bahwa kualitas pemilu tidak hanya ditentukan oleh aturan hukum, tetapi secara signifikan dipengaruhi oleh desain kelembagaan penyelenggara pemilu. Norris menekankan bahwa *electoral integrity* adalah hasil dari interaksi kompleks antara regulasi, lembaga penyelenggara, peradilan, partai politik, pemilih, dan lingkungan informasi.¹⁵ Dalam paradigma ini, independensi bukan hanya atribut hukum, melainkan kondisi yang memungkinkan penyelenggara menjalankan fungsi administratif secara profesional dan bebas dari tekanan politik.

B.2 Pengaruh Tata Kelola Pemilu Terhadap Independensi Penyelenggara Pemilu

Perkembangan dari pemahaman pemilu sebagai kegiatan administratif rutin menjadi pemahaman pemilu sebagai sistem tata kelola kompleks membutuhkan desain kelembagaan mandiri, profesional, dan adaptif terhadap perubahan sosial politik.

Pengembangan teori *electoral governance* sejak pertengahan abad ke-20 mencerminkan transformasi besar dalam cara ilmuwan politik memahami pemilu. Pada dekade 1950–1970, studi pemilu masih didominasi oleh pendekatan *behavioral* yang menekankan perilaku pemilih, dinamika partai politik, dan faktor psikologis yang memengaruhi pilihan politik. Pada masa ini, ilmuwan seperti V. O. Key dan Anthony Downs melihat pemilu sebagai arena rasionalitas terbatas dan kompetisi preferensi, tetapi administrasi pemilu belum menjadi objek kajian tersendiri. Penyelenggaraan pemilu masih dianggap sebagai aktivitas birokratis rutin yang melekat pada pemerintah, sehingga belum muncul analisis tentang desain lembaga pemilu atau independensinya¹⁶.

Perubahan mulai tampak pada dekade 1970–1980 ketika teori administrasi publik memunculkan kembali gagasan netralitas birokrasi dan

¹³ “CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service,” United Nations Human Rights Committee, 1996. 4-5

¹⁴ Venice Commission, “Code of Good Practice in Electoral Matters,” Council of Europe, 2002.8-12

¹⁵ Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge University Press, 2014), Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>.

¹⁶ “Politics, Parties, and Pressure Groups. By V. O. Key Jr., (New York: Thomas A. Crowell Company. 4th Ed. 1958. Pp. Xiv, 783. \$6.50.),” *American Political Science Review* 53, no. 3 (1959): 838–39, Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/S000305540023339X>.

pentingnya pemisahan antara fungsi politik dan administratif. Pemikiran Weber mengenai birokrasi rasional-legal, yang menekankan profesionalisme, hierarki, aturan baku, dan non partisan, menjadi relevan kembali untuk menjelaskan bagaimana institusi negara seharusnya dijalankan tanpa pengaruh politik.¹⁷ Meskipun belum secara spesifik membahas pemilu, literatur administrasi publik mulai menyadari bahwa kegiatan teknis seperti pemutakhiran daftar pemilih, penentuan TPS, atau penghitungan suara memiliki implikasi politik yang besar. Karenanya mulai muncul kesadaran bahwa struktur kelembagaan penyelenggara pemilu perlu dipisahkan secara normatif dari pengaruh partai atau pejabat publik.

Dekade 1980–1990 merupakan titik balik penting. Gelombang demokratisasi ketiga yang dipaparkan Huntington¹⁸ membuat banyak negara di Amerika Latin, Afrika, dan Asia harus menyelenggarakan pemilu pertama setelah puluhan tahun diperintah oleh rezim otoriter. Di negara-negara ini, pemerintah yang lama kerap tetap memegang posisi birokrasi dan sumber daya negara. Dalam situasi seperti itu, tidak mungkin pemilu diselenggarakan secara kredibel apabila dikelola oleh birokrasi yang setia pada rezim lama.

Salah satu referensi penting adalah analisis Fátima García Díez (2001), yang menjelaskan bahwa banyak negara Amerika Latin pada dekade 1980–1990-an memperkenalkan komisi pemilu yang lebih otonom sebagai respons atas rendahnya kepercayaan publik terhadap proses pemilu yang sebelumnya dikendalikan oleh eksekutif.¹⁹

Dalam konteks teori demokratisasi, pemilu awal (*founding elections*) berperan besar dalam menentukan keberhasilan konsolidasi demokrasi. Ia tidak membahas komisi pemilu secara teknis, tetapi menegaskan bahwa legitimasi pemilu hanya mungkin tercapai apabila administrasi pemilu bebas dari bentuk manipulasi oleh pemerintah.²⁰ Robert A. Pastor (2002) kemudian memperluas kerangka teoretis ini dengan menunjukkan bahwa administrasi pemilu dan mekanisme pemantauan independen merupakan komponen kunci dari *electoral governance* dalam negara-negara transisi, sebab keduanya menentukan tingkat kepercayaan publik dan persepsi integritas.²¹

¹⁷ Weber et al., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. 212-215

¹⁸ S. P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (University of Oklahoma Press, 1993), <https://books.google.co.id/books?id=6REC58gdt2sC>.

¹⁹ Fátima García, *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (Barcelona, Catalunya), 2001.

²⁰ Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (Agathon Press, 1986),

²¹ Robert A. Pastor, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*, *Democratization* 6, no. 4 (1999): 1–27.

Perkembangan teoretis paling signifikan muncul pada periode 1990–2002, ketika Mozaffar dan Schedler secara sistematis mengembangkan konsep *electoral governance* sebagai sebuah bidang kajian tersendiri dalam ilmu politik. Dalam artikelnya tahun 2002, mereka melihat pemilu bukan hanya sebagai proses politik, tetapi sebagai konstruksi kelembagaan yang mengatur bagaimana aturan dibuat, dijalankan, dan ditegakkan. Konsep tiga domain yaitu: *rule-making*, *rule-application*, dan *rule-adjudication*, menjadi paradigma baru yang menawarkan kerangka analitis untuk memetakan potensi konflik kepentingan dalam setiap tahap pemilu.²²

Kerangka ini kemudian memengaruhi cara organisasi internasional dan akademisi memandang penyelenggaraan pemilu. International IDEA memperluas kerangka ini menjadi *Electoral Management Design Framework* yang menekankan struktur kelembagaan, rekrutmen, keuangan, prosedur internal, dan hubungan antar-lembaga sebagai komponen kunci integritas pemilu.²³

Setelah 2010, perkembangan teknologi digital, polarisasi politik, dan meningkatnya disinformasi mendorong lahirnya dimensi baru dalam teori *electoral governance*. Dalam perkembangannya, Independensi lembaga pemilu tidak hanya diuji oleh intervensi politik tradisional (misalnya tekanan pemerintah), tetapi juga ancaman baru seperti serangan siber, manipulasi informasi, serta polarisasi online yang dapat merusak persepsi publik terhadap netralitas lembaga.²⁴

B.3 Konflik Kepentingan Dalam Pemilu

Konflik kepentingan (*conflict of interest*) merupakan salah satu konsep fundamental dalam tata kelola demokrasi modern. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, konflik kepentingan terjadi ketika aktor yang berperan dalam membuat keputusan atau menjalankan fungsi administratif memiliki kepentingan personal, politik, atau institusional terhadap hasil keputusan tersebut. Secara normatif, penyelenggara pemilu harus bertindak sebagai *neutral administrator*, yang beroperasi berdasarkan aturan dan prinsip profesionalitas. Apabila aktor politik yang menjadi peserta pemilu terlibat dalam seleksi, pengawasan, atau pengambilan keputusan operasional penyelenggara, maka timbul ketidakseimbangan yang berpotensi merusak integritas pemilu.

Konsep konflik kepentingan dalam administrasi publik dapat ditelusuri dari pemikiran klasik Michael Lipsky, yang menyatakan bahwa institusi

²² Mozaffar and Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance,.” 42-43.

²³ *Electoral Management Design*.

²⁴ Toby S James et al., “Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity: Introduction,” *International Political Science Review* 40, no. 3 (2019): 295–312, <https://doi.org/10.1177/0192512119828206>.

pelaksana kebijakan cenderung dipengaruhi oleh nilai, afiliasi, dan kepentingan internal para aktornya, sehingga penting untuk menjaga *discretion* lembaga tetap berada dalam kerangka hukum yang netral.²⁵ Selain itu, organisasi publik rentan terhadap intervensi politik terutama bila struktur internalnya tidak memberikan perlindungan otonomi.²⁶

Dalam literatur pemilu, konflik kepentingan menjadi lebih signifikan karena pemilu menyangkut perebutan kekuasaan secara langsung. Melalui telaah akademis, terdapat tiga jenis konflik kepentingan dalam penyelenggaraan pemilu:

Pertama, konflik kepentingan struktural, yaitu ketika lembaga penyelenggara berada dalam struktur pemerintah yang juga menjadi peserta pemilu. Negara-negara transisi demokrasi di Afrika dan Amerika Latin pada 1970–1980 menghadapi masalah serupa. Kedua, konflik kepentingan dalam rekrutmen pejabat penyelenggara, yaitu ketika pihak yang menjadi peserta pemilu terlibat dalam penentuan anggota komisi pemilu. Elklit & Reynolds menegaskan bahwa independensi lembaga pemilu sangat bergantung pada mekanisme rekrutmen yang bebas dari dominasi partai politik. Rekrutmen yang dilakukan oleh aktor politik secara langsung, seperti DPR atau eksekutif, menciptakan insentif bagi anggota lembaga pemilu untuk bertindak sesuai preferensi politik pihak yang mengangkat mereka. Hal ini dikenal sebagai *political appointment bias*.²⁷

Ketiga, konflik kepentingan dalam *adjudication*, yaitu ketika lembaga yang mengawasi proses pemilu atau menangani sengketa merupakan bagian dari struktur penyelenggara yang juga membuat keputusan administratif. Kemudian *adjudication* harus dipisahkan secara tegas dari *rule-application* agar lembaga yang menjalankan fungsi teknis tidak secara bersamaan menjadi pihak yang mengadili dirinya sendiri.²⁸ Jika tidak dipisahkan, *adjudication* berubah menjadi mekanisme impunitas internal, bukan mekanisme akuntabilitas.

B.4 Afiriasi Keterwakilan Perempuan dalam Penyelenggara Pemilu

Afiriasi keterwakilan perempuan dalam penyelenggara pemilu merupakan bagian integral dari perkembangan pemikiran demokrasi inklusif serta evolusi standar internasional mengenai partisipasi politik yang setara.

²⁵ MICHAEL LIPSKY, "The Critical Role of Street-Level Bureaucrats," in *Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services* (Russell Sage Foundation, 1980), JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713.5>. 40-52.

²⁶ J. Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It* (Basic Books, 2019), <https://books.google.co.id/books?id=LkSUDwAAQBAJ>. 74-90

²⁷ Jørgen Elklit and Andrew Reynolds, "A Framework for the Systematic Study of Election Quality," *Democratization* 12, no. 2 (2005): 147-62,

²⁸ James et al., "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity." 55-62.

Dalam literatur demokrasi, partisipasi politik tidak dapat dipahami hanya sebagai hak untuk memilih dan dipilih, tetapi juga mencakup hak untuk berada dalam lembaga-lembaga yang mengelola proses pemilihan umum. Konsep ini ditegaskan oleh Carole Pateman dalam *Participation and Democratic Theory*, ketika ia menggarisbawahi bahwa proses demokrasi hanya dapat dikatakan substantif apabila warga negara terlibat baik sebagai peserta maupun sebagai penyelenggara dari mekanisme politik itu sendiri.²⁹ Dengan demikian, keterlibatan perempuan pada posisi strategis dalam penyelenggara pemilu bukanlah isu representasi individual semata, melainkan bagian dari arsitektur demokrasi yang menjamin proses elektoral berlangsung adil, setara, dan bebas dari bias gender.

Dalam kerangka hukum internasional, landasan normatif afirmasi keterwakilan perempuan dalam lembaga publik, termasuk penyelenggara pemilu, dapat ditemukan dalam Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). Pasal 7 CEDAW secara eksplisit mewajibkan negara untuk menjamin representasi perempuan dalam seluruh lembaga publik dan proses pengambilan keputusan politik.³⁰ Komentar Umum CEDAW No. 25 kemudian menegaskan bahwa langkah-langkah afirmatif, termasuk kuota atau kebijakan preferensial, merupakan instrumen yang sah dan diperlukan untuk mengatasi ketimpangan struktural yang tidak dapat diatasi hanya melalui mekanisme kompetisi bebas. Artinya, afirmasi bukanlah pelanggaran prinsip meritokrasi, melainkan koreksi terhadap kondisi ketidaksetaraan yang sudah berlangsung lama. Selain itu, *General Comment No. 23* dari Komite CEDAW menyatakan bahwa negara wajib memastikan keterlibatan perempuan dalam lembaga pemilu, lembaga peradilan pemilu, serta struktur administrasi pemilihan lainnya.

Prinsip serupa juga tercermin dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, khususnya Pasal 25, yang menegaskan bahwa hak politik harus dinikmati tanpa diskriminasi. *General Comment No. 25* menambahkan bahwa lembaga pemilu harus bekerja secara “independent, impartial, and gender-inclusive” untuk menjamin hak tersebut.³¹ Venice Commission juga menekankan bahwa keberagaman gender dalam penyelenggara pemilu merupakan bagian dari prinsip integritas pemilu.³²

²⁹ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, 1970), <https://books.google.co.id/books?id=7ZNiOo89Er4C>. 42-45.

³⁰ United Nations, “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women,” United Nations Publications, 1979. Pasal 7

³¹ “CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service.” Paragraf 20.

³² “Code of Good Practice in Electoral Matters.”10-12.

Dengan demikian, landasan normatif afirmasi gender bukan hanya bersifat etis atau sosial, tetapi merupakan kewajiban hukum internasional.

Dalam perspektif teoritis, keterwakilan perempuan dalam lembaga publik dibahas secara komprehensif oleh Jane Mansbridge dalam artikelnya “*Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women?*”. Mansbridge membedakan dua tipe representasi: *descriptive representation*, yaitu keterwakilan demografis dalam lembaga, dan *substantive representation*, yaitu kemampuan membawa perspektif, pengalaman, dan kepentingan tertentu ke dalam kebijakan.³³ Pada konteks penyelenggara pemilu, kedua bentuk representasi tersebut bekerja secara simultan. Representasi deskriptif penting karena membuka ruang bagi perempuan untuk memasuki arena kelembagaan yang sebelumnya didominasi laki-laki, sementara representasi substantif memungkinkan perempuan mendorong agenda perlindungan pemilih perempuan, pencegahan kekerasan politik berbasis gender, dan penyesuaian regulasi yang lebih peka terhadap kebutuhan kelompok rentan.

Komisi pemilu yang memiliki keberagaman gender cenderung lebih responsif dalam menangani pelanggaran terhadap pemilih perempuan, lebih mampu menjangkau pemilih perempuan dalam sosialisasi, dan lebih sensitif terhadap isu kekerasan digital berbasis gender yang semakin marak dalam pemilu modern.³⁴ Hal ini sejalan dengan penelitian oleh International IDEA yang menyimpulkan bahwa partisipasi perempuan dalam lembaga pemilu meningkatkan legitimasi publik dan memperkuat persepsi independensi kelembagaan.³⁵ Dengan demikian, argumen afirmasi keterwakilan perempuan tidak hanya bersifat normatif atau moral, tetapi juga empiris dan operasional.

Namun, dalam konteks Indonesia, sejarah menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu masih jauh dari memadai. Sejak pembentukan KPU periode pertama setelah Reformasi pada 2001, jumlah perempuan tidak pernah mencapai ambang 30 persen. KPU periode 2001–2007 tidak memiliki satu pun anggota perempuan. Pada periode 2007–2012, hanya terdapat satu anggota perempuan, yaitu Sri Nurhayati. Periode 2012–2017 kembali hanya diisi oleh satu komisioner perempuan (Ida Budhiati). Periode 2017–2022 tetap mempertahankan hanya satu komisioner perempuan (Evi Novida Ginting). Baru pada periode 2022–2027, terdapat dua anggota perempuan dari tujuh, yakni Betty Epsilon Idroos

³³ Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes,’” *The Journal of Politics* 61, no. 3 (1999): 628–57, JSTOR, <https://doi.org/10.2307/2647821.628-657>.

³⁴ Norris, *Why Elections Fail*. 112–118.

³⁵ International IDEA, *A Framework for Developing Internal Gender Policies for Electoral Management Bodies*, 2016, 7–10.

dan Iffa Rosita. Angka ini tentu masih terlampaui berada jauh di bawah standar internasional.

Situasi serupa terjadi pada Bawaslu. Pada periode sebelum 2008, ketika Bawaslu masih bersifat ad hoc, keberadaan perempuan hampir tidak terlihat. Pada periode 2008–2012, hanya terdapat satu anggota perempuan (Sukma Violetta). Periode 2012–2017 juga diisi hanya satu perempuan (Ratna Dewi Pettalolo). Pada periode 2017–2022, komposisi perempuan tetap satu dari lima anggota. Periode 2022–2027 kembali hanya diisi satu perempuan. Artinya, selama lebih dari dua dekade penyelenggaraan pemilu pasca-Reformasi, perempuan tidak pernah menjadi bagian signifikan dari struktur kepemimpinan penyelenggara pemilu nasional.

Minimnya perempuan juga tercermin di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Laporan KPU tahun 2020 menunjukkan bahwa hanya sekitar 14 persen anggota KPU provinsi adalah perempuan, sementara di tingkat kabupaten/kota hanya sekitar 11 persen. Pada Bawaslu, situasinya bahkan lebih rendah: hanya sekitar 10 persen anggota Bawaslu kabupaten/kota adalah perempuan. Ketimpangan struktural ini menunjukkan bahwa ketidakhadiran perempuan bukan disebabkan oleh kurangnya kapasitas, tetapi lebih karena desain kelembagaan yang tidak menyediakan insentif, afirmasi, atau mekanisme proteksi bagi partisipasi perempuan.

Salah satu faktor yang terjadi adalah bias dalam mekanisme rekrutmen. *Fit and proper test* di DPR yang menilai calon komisioner KPU dan Bawaslu sering kali tidak menggunakan indikator terukur yang sensitif gender. Penilaian cenderung berbasis subjektivitas politik, yang secara struktural lebih menguntungkan laki-laki. Tidak adanya kewajiban afirmasi dalam proses nominasi oleh Tim Seleksi juga menyebabkan perempuan tidak memiliki peluang yang setara sejak tahap awal rekrutmen.

Ketimpangan gender dalam kelembagaan penyelenggara pemilu tidak hanya berdampak pada representasi, tetapi juga pada kualitas kebijakan elektoral. Misalnya, dalam konteks kekerasan politik berbasis gender, Indonesia belum memiliki mekanisme komprehensif dalam UU Pemilu terkait perlindungan terhadap perempuan yang menjadi calon legislatif, penyelenggara pemilu ad hoc, maupun pemilih. Padahal, studi IFES menunjukkan bahwa perempuan mengalami tingkat kekerasan politik yang berbeda dan lebih beragam dibanding laki-laki, terutama dalam bentuk kekerasan berbasis gender, kekerasan digital, stigma sosial, dan intimidasi

privat.³⁶ Kehadiran perempuan dalam lembaga pemilu terbukti memperkuat respons kelembagaan terhadap isu-isu tersebut.

Perbandingan internasional menunjukkan bahwa negara-negara dengan lembaga pemilu yang memiliki keterwakilan perempuan yang kuat cenderung memiliki kebijakan pemilu yang lebih inklusif. Rwanda, misalnya, mengadopsi kebijakan afirmasi gender di hampir seluruh lembaga publik setelah tragedi genosida 1994. Rwanda National Electoral Commission terdiri dari setidaknya 30 persen perempuan, dan kebijakan tersebut tidak hanya meningkatkan partisipasi perempuan sebagai pemilih dan kandidat, tetapi juga memperkuat persepsi integritas pemilu.³⁷ Di Meksiko, Instituto Nacional Electoral (INE) menerapkan *gender parity policy* sejak 2014 yang tidak hanya mengatur keterwakilan perempuan sebagai kandidat, tetapi juga memastikan 40 persen komisioner tingkat federal dan negara bagian adalah perempuan. Di Afrika Selatan, Independent Electoral Commission (IEC) secara eksplisit mengadopsi prinsip keberagaman gender dalam seluruh proses rekrutmen dan kebijakan internal. Bahkan di Kanada, meskipun tidak menggunakan kuota formal, praktik *gender parity* dalam penunjukan pejabat publik telah menjadi standar etika pemerintahan dan berdampak pada komposisi Elections Canada.

Pembelajaran dari berbagai negara tersebut menunjukkan bahwa afirmasi gender dalam penyelenggara pemilu bukan hanya soal angka, tetapi merupakan strategi kelembagaan yang meningkatkan integritas pemilu. Afirmasi menciptakan keseimbangan perspektif, meningkatkan sensitivitas terhadap isu keadilan pemilih, dan menutup ruang bias dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, afirmasi gender seharusnya dipahami sebagai bagian dari desain kelembagaan, bukan sekadar kebijakan sosial.

Dalam konteks revisi Undang-Undang Pemilu, afirmasi keterwakilan perempuan harus dirumuskan melalui norma hukum yang tegas. Norma ini dapat mencakup kewajiban bahwa setidaknya 30 persen anggota KPU dan Bawaslu, baik di tingkat nasional maupun daerah, adalah perempuan. Selain itu, Tim Seleksi wajib menetapkan proporsi calon perempuan dalam daftar nominasi. Afirmasi juga harus menyentuh aspek internal kelembagaan, seperti kebijakan anti-diskriminasi, pelatihan gender *mainstreaming*, perlindungan perempuan penyelenggara pemilu ad hoc, serta penyediaan mekanisme penanganan kekerasan politik berbasis gender. Tanpa pendekatan struktural tersebut, kesetaraan gender dalam penyelenggara pemilu hanya akan menjadi retorika.

³⁶ International Foundation for Electoral Systems (IFES), "Violence Against Women in Elections (VAWE) Framework," International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2017.

³⁷ *Government of Rwanda, "National Gender Policy,"* Ministry of Gender and Family Promotion, Government of Rwanda, 2010. 12-14.

Dengan demikian, afirmasi keterwakilan perempuan tidak dapat dipisahkan dari upaya memperkuat penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan. Demokrasi yang bermartabat hanya dapat terwujud apabila lembaganya mencerminkan keragaman masyarakat yang dilayaninya. Ketika perempuan hadir dalam meja pengambilan keputusan, lembaga pemilu akan lebih peka, lebih inklusif, dan lebih *legitimate*. Itulah mengapa afirmasi keterwakilan perempuan harus menjadi salah satu pilar utama dalam revisi Undang-Undang Pemilu dan desain kelembagaan penyelenggara pemilu Indonesia ke depan.

B.5 Penataan Mekanisme Rekrutmen Penyelenggara Pemilu

Reformasi mekanisme rekrutmen penyelenggara pemilu telah menjadi isu struktural yang terus muncul sejak awal transisi demokrasi Indonesia pasca-1998. Mekanisme rekrutmen yang berlaku saat ini, melibatkan Presiden melalui pembentukan Tim Seleksi dan DPR melalui proses uji kelayakan dan kepatutan secara formal bertujuan memastikan keterwakilan politik dan akuntabilitas publik. Namun secara substantif, mekanisme ini mengandung kelemahan struktural yang bersumber dari desain institusional yang menempatkan peserta pemilu sebagai pihak yang berwenang menentukan anggota lembaga pemilu.

Dalam kajian administrasi publik, mekanisme rekrutmen merupakan bagian dari *bureaucratic gatekeeping*, sebuah proses di mana nilai, kapasitas, dan integritas pejabat publik dibentuk sejak tahap seleksi. Woodrow Wilson, dalam karya klasiknya *The Study of Administration*, menekankan bahwa netralitas birokrasi hanya dapat terjamin apabila rekrutmen dilakukan berdasarkan merit, bukan patronase.³⁸ Prinsip ini kemudian dikembangkan oleh Leonard White, yang menegaskan bahwa proses rekrutmen menentukan kualitas fungsi administratif secara keseluruhan.³⁹ Ketika prinsip merit diabaikan, risiko politisasi, rendahnya kapasitas kelembagaan, dan inkonsistensi kebijakan akan meningkat secara signifikan.

Dalam konteks lembaga pemilu, literatur tentang *electoral governance* menempatkan mekanisme rekrutmen sebagai elemen institusional yang paling menentukan independensi. Mozaffar dan Schedler membagi tata kelola pemilu ke dalam tiga domain yaitu *rule-making*, *rule-application*, dan *rule-adjudication* yang masing-masing memerlukan tingkat otonomi tinggi untuk menjalankan fungsi dengan integritas.⁴⁰

³⁸ Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197–222, JSTOR, <https://doi.org/10.2307/2139277>. 210-214

³⁹ Roger H. Wells, "Introduction to the Study of Public Administration. By Leonard D. White. (New York: The Macmillan Company. 1926. Pp. Xiii, 495.)," *American Political Science Review* 21, no. 1 (1927): 172–73, Cambridge Core, <https://doi.org/10.2307/1945556>.

⁴⁰ Mozaffar and Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance," 5-27

Apabila rekrutmen pada domain ini dipengaruhi kepentingan partisan, integritas elektoral secara keseluruhan menjadi tergerus. Pippa Norris dalam kajiannya mengenai *electoral integrity* menunjukkan bahwa negara yang menempatkan peserta pemilu dalam posisi penentu dalam penunjukan komisioner mengalami tingkat rendah dalam skor Independensi Penyelenggara Pemilu (EMB independence score).⁴¹

Sejak 1999, Indonesia menerapkan skema rekrutmen yang melibatkan pemerintah dan parlemen. Pada pemilu 1999, KPU masih bersifat ad hoc dan dibentuk Presiden. Namun sejak perubahan konstitusional dan pembentukan UU No. 12 Tahun 2003 hingga UU No. 7 Tahun 2017, struktur rekrutmen relatif stabil: Presiden membentuk Tim Seleksi, Tim Seleksi menilai dan menyerahkan nama calon kepada Presiden, kemudian Presiden menyerahkan daftar nama itu kepada DPR, dan DPR memilih calon anggota KPU dan Bawaslu melalui *fit and proper test*. Dalam praktik, DPR menjadi aktor yang paling berpengaruh dalam seleksi akhir.

Meskipun model ini oleh sebagian politisi dianggap sebagai bentuk *checks and balances*, sejumlah studi menunjukkan bahwa keterlibatan DPR sebagai peserta pemilu menciptakan *structural conflict of interest*. Dennis Thompson mendefinisikan konflik kepentingan struktural sebagai kondisi ketika desain kelembagaan secara intrinsik menempatkan aktor dalam posisi yang tidak mungkin bertindak tanpa bias, bahkan jika mereka berniat baik.⁴² DPR tidak hanya merupakan peserta pemilu, tetapi juga objek pengawasan KPU dan Bawaslu. Dengan demikian, ketika DPR memilih komisioner, terdapat insentif politis untuk memilih kandidat yang dianggap tidak merugikan kepentingan partai atau koalisi tertentu.

Kajian empiris menunjukkan bahwa mekanisme rekrutmen seperti ini menyebabkan sejumlah masalah berulang. Pertama, kualitas Tim Seleksi sangat bervariasi antar periode karena tidak adanya standar baku mengenai kualifikasi dan integritas anggotanya. Kedua, *fit and proper test* cenderung menilai kesesuaian politik daripada kapasitas profesional. Ketiga, minimnya keterlibatan publik dan terbatasnya transparansi membuat proses seleksi sering kali tidak dapat diawasi secara efektif. Keempat, tidak ada mekanisme evaluasi berbasis kompetensi seperti uji etik, penilaian administrasi kepemiluan, atau asesmen psikometrik, padahal tugas komisioner sangat teknis dan membutuhkan standar profesional yang tinggi. Kelima, perempuan cenderung mengalami kerentanan struktural karena tidak ada mekanisme afirmasi atau indikator gender dalam penilaian.

⁴¹ Norris, *Why Electoral Integrity Matters*. 112-118.

⁴² Brian Barry, "Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1987.," *Journal of Public Policy* 8, no. 1 (1988): 108-9, Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006917>. 25-28.

Perbandingan internasional memperlihatkan bahwa hampir semua negara demokrasi mapan menghindari keterlibatan langsung peserta pemilu dalam pemilihan penyelenggara pemilu. India menunjuk komisioner melalui panel konstitusional yang tidak beranggotakan politisi.⁴³ Atau lainnya seperti Afrika Selatan yang membentuk *Independent Selection Panel* yang berisi hakim, akademisi, dan perwakilan publik.⁴⁴ Dari studi komparatif tersebut, terlihat pola umum berupa independensi hanya terjamin jika proses seleksi dirancang sedemikian rupa sehingga menutup ruang intervensi peserta pemilu.

Karena itu, perbaikan mekanisme rekrutmen penyelenggara pemilu menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat independensi KPU dan Bawaslu. Revisi Undang-Undang Pemilu perlu merumuskan pembentukan *Tim Seleksi Independen* yang bekerja berdasarkan standar merit, integritas, dan kompetensi. Komisi ini harus memiliki kewenangan penuh dalam menilai integritas calon, melakukan penelusuran rekam jejak, melaksanakan uji kompetensi teknis, serta membuka partisipasi publik dalam tahap penilaian. DPR tidak lagi terlibat dalam pengambilan keputusan substantif, melainkan hanya melakukan konfirmasi administratif terhadap hasil seleksi, sebagaimana praktik banyak negara demokrasi. Mekanisme seperti ini tidak hanya menghilangkan konflik kepentingan struktural, tetapi juga meningkatkan kualitas rekrutmen, memperluas keterwakilan perempuan, dan memperkuat kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu.

Selain itu perihal keserentakan seleksi dan rekrutmen penyelenggara pemilu juga patut dibahas secara serius. Keserentakan seleksi penyelenggara pemilu merupakan bagian dari desain kelembagaan yang memiliki pengaruh signifikan terhadap stabilitas institusional, konsistensi kebijakan, dan efektivitas penyelenggaraan pemilu. Meskipun masa jabatan KPU dan Bawaslu telah diatur selama lima tahun dalam UU Pemilu, sejak Reformasi Indonesia tidak pernah memiliki siklus seleksi yang sepenuhnya serentak. Ketidakteraturan ini menimbulkan ketidaksinkronan antara siklus kebijakan, komposisi kepemimpinan, dan ritme administrasi pemilu, sehingga menciptakan inefisiensi kelembagaan dan potensi benturan antarinstansi.

Dalam teori lembaga negara, desain masa jabatan pejabat publik merupakan mekanisme penting untuk menjamin stabilitas dan keberlanjutan kebijakan. Shugart dan Carey menjelaskan bahwa *fixed terms* mencegah instabilitas politik dan memungkinkan lembaga independen

⁴³ S. Y. Quraishi, *An Undocumented Wonder: The Great Indian Election* (Rainlight, 2014), <https://books.google.co.id/books?id=yh0CoQEACAAJ>.

⁴⁴ Electoral Commission of South Africa, "Electoral Commission Strategic Plan 2020-2025," Electoral Commission of South Africa, 2020.

bekerja dalam horizon waktu yang lebih panjang daripada siklus politik elektoral.⁴⁵ Selain itu, Douglass North menekankan bahwa prediktabilitas institusional merupakan unsur vital bagi efektivitas institusi regulatif.⁴⁶ Dalam konteks penyelenggara pemilu, masa jabatan yang tidak serentak mengakibatkan perbedaan *institutional rhythm* antara KPU dan Bawaslu, sehingga menyebabkan ketidakharmonisan antara fungsi pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan pemilu.

Pola ini menciptakan tiga masalah utama. Pertama, kebijakan elektoral yang diinisiasi oleh satu kepemimpinan seringkali harus dijalankan oleh kepemimpinan berikutnya yang belum tentu memiliki preferensi kebijakan yang sama, sehingga konsistensi kebijakan terganggu. Kedua, pergantian kepemimpinan yang tidak bersamaan menyebabkan proses penyesuaian internal yang berlangsung berulang dan berdampak pada efektivitas koordinasi antar-lembaga. Ketiga, seleksi yang dilakukan berulang kali dalam satu periode membuka ruang intervensi politik lebih sering dan menciptakan ketidakpastian dalam hubungan antara penyelenggara pemilu dan peserta pemilu.

Keserentakan seleksi membawa sejumlah manfaat kelembagaan yang signifikan. Pertama, stabilitas kolegal dimana seluruh komisioner menjalankan tugas dalam horizon waktu yang sama sehingga memudahkan pembentukan visi kelembagaan yang koheren. Kedua, konsistensi kebijakan saat keputusan strategis seperti penyusunan PKPU, pedoman teknis pengawasan, dan penggunaan teknologi pemilu tidak berubah-ubah akibat pergantian komisioner di tengah jalan. Ketiga, penguatan koordinasi dalam ritme kebijakan antara KPU, Bawaslu, dan DKPP menjadi harmonis karena seluruh lembaga menjalankan agenda kelembagaan dalam siklus yang sama. Keempat, pengurangan peluang intervensi politik ketika seleksi yang dilakukan hanya satu kali dalam lima tahun menutup ruang negosiasi politik yang berulang. Kelima, efisiensi administrasi ketika proses seleksi tidak lagi membebani DPR, pemerintah, dan publik secara berkala.

Untuk itu, revisi UU Pemilu perlu menetapkan pengaturan yang tegas bahwa seleksi anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP dilakukan secara serentak dalam satu siklus lima tahunan. Norma ini harus disertai pengaturan transisional yang memungkinkan penyelarasan masa jabatan komisioner yang saat ini tidak serentak. Dengan demikian, keserentakan seleksi penyelenggara pemilu akan menjadi bagian dari reformasi kelembagaan yang

⁴⁵ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>. 54-58.

⁴⁶ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions (Cambridge University Press, 1990), Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.

memperkuat efektivitas, integritas, dan legitimasi penyelenggaraan pemilu Indonesia.

B.6 Badan Ajudikasi Pemilu

Kelembagaan pengawasan pemilu di Indonesia merupakan salah satu pilar utama dalam arsitektur penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Sejak era reformasi, desain dan kewenangan lembaga pengawas pemilu mengalami transformasi signifikan, sejalan dengan meningkatnya kompleksitas pemilu serta tuntutan publik terhadap akuntabilitas penyelenggaraan.⁴⁷ Kendati demikian, perkembangan kelembagaan Bawaslu menunjukkan bahwa fungsi pengawasan dan adjudikasi yang selama ini bersemayam dalam satu lembaga telah menimbulkan problem struktural yang berkelanjutan yaitu tumpang tindih kewenangan, simpang-siur otoritas normatif, dan lemahnya efektivitas penegakan hukum pemilu.⁴⁸ Dalam konteks tersebut, kebutuhan reformasi kelembagaan menjadi mendesak, khususnya melalui usulan transformasi Bawaslu menjadi *Badan Ajudikasi Pemilu* (Badilu), yaitu lembaga adjudikatif administratif yang berfokus pada penyelesaian sengketa dan pelanggaran administrasi pemilu.

Secara teoretis, desain kelembagaan pengawas pemilu tidak dapat dilepaskan dari prinsip *electoral justice*, yaitu gagasan bahwa setiap proses pemilu harus tunduk pada kerangka hukum yang melindungi hak pemilih, menjamin fairness, dan menyediakan mekanisme korektif terhadap setiap pelanggaran yang terjadi.⁴⁹ Kerangka *electoral justice* yang dikembangkan International IDEA membedakan secara tegas antara fungsi pengawasan (*monitoring*) dan fungsi adjudikasi (*adjudication*).⁵⁰ Pemisahan tersebut bertujuan menjaga imparcialitas adjudicator serta menghindarkan konflik kepentingan struktural apabila satu institusi memeriksa sekaligus memutuskan sebuah perkara. Dalam tradisi administrasi negara, prinsip ini diperkuat oleh doktrin *administrative due process*, yang menekankan pentingnya jarak institusional antara lembaga yang menginvestigasi pelanggaran dan lembaga yang menjatuhkan putusan.⁵¹ Hal ini mengandaikan bahwa pengawasan

⁴⁷ Ramlan Surbakti, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu* (Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015).

⁴⁸ Dzikry Ashfiya, "Desain Ulang Konsep Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia Dalam Kerangka Pemilu Demokratis Dan Berkeadilan," *Jurnal Kajian Konstitusi* 1 (June 2021): 33, <https://doi.org/10.19184/jkk.v1i1.23792>.

⁴⁹ Abdhy Walid Siagian et al., "Tinjauan Yuridis Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Menangani Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Pasca Penetapan Suara Nasional Oleh Komisi Pemilihan Umum," *Articles, JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (2022): 150–68, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.50>.

⁵⁰ *Electoral justice: an overview of the International IDEA handbook* (International IDEA, 2010). 21-27

⁵¹ Thomas Merrill, "Jerry L. Mashaw, The Due Process Revolution, and the Limits of Judicial Power," in *Administrative Law from the inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw* (2017), <https://doi.org/10.1017/9781316671641.002>.

bersifat investigatif-preventif, sedangkan adjudikasi bersifat korektif, final, dan mengikat.

Apabila prinsip tersebut diterapkan pada konteks kelembagaan pemilu Indonesia, problem struktural Bawaslu memperlihatkan lembaga ini menjalankan investigasi sekaligus adjudikasi dalam perkara pelanggaran administrasi serta sengketa proses pemilu. Dalam kerangka teoretis, penggabungan dua fungsi ini menggerus standar objektivitas adjudikasi dan menempatkan Bawaslu dalam posisi “pemburu dan hakim sekaligus”, sehingga membuka risiko bias kelembagaan. Lebih jauh, desain kelembagaan yang bersifat ganda tersebut juga menghalangi Bawaslu mengembangkan kompetensi profesional yang diperlukan bagi suatu lembaga adjudikatif administratif, baik dalam aspek kualitas putusan, konsistensi interpretasi hukum, maupun standar pembuktian.

Di level operasional, problem desain kelembagaan termanifestasi dalam segmentasi penegakan hukum pemilu. Sistem penegakan hukum pemilu Indonesia saat ini melibatkan empat institusi berbeda yaitu Bawaslu untuk administrasi, Gakkumdu untuk pidana, MK untuk sengketa hasil, dan DKPP untuk etik penyelenggara, yang masing-masing bekerja berdasarkan rezim hukum yang berbeda.

Segmentasi ini menimbulkan prosedur panjang, interpretasi hukum yang tidak seragam, serta potensi putusan tumpang tindih. Evaluasi empiris terbaru menunjukkan bahwa banyak pelanggaran administratif tidak tertangani secara tuntas, baik karena keterbatasan kewenangan maupun karena desain prosedural yang tidak konsisten. Pada Pilkada 2024, misalnya, dari total 1.284 laporan dan temuan pelanggaran, hanya sekitar 326 kasus yang diproses Bawaslu.⁵² Angka ini menunjukkan bahwa bukan hanya kapasitas individu yang terbatas, tetapi desain kelembagaan itu sendiri belum mampu merespons kompleksitas pelanggaran secara efektif.

Problem desain normatif juga menyumbang kegagalan fungsi. UU No. 7 Tahun 2017 memberikan empat fungsi kepada Bawaslu, yaitu, pengawasan, penanganan pelanggaran administratif, penerusan pelanggaran pidana kepada kepolisian, dan penyelesaian sengketa proses pemilu.⁵³ Namun dari keempat fungsi tersebut, fungsi yang benar-benar menjadi domain otonom Bawaslu hanyalah penyelesaian sengketa pemilu.⁵⁴ Fungsi lainnya bersifat *dependent* terhadap institusi lain, sehingga desain

⁵² Dian Dewi Purnamasari, “Bukti Dan Saksi Jadi Kunci Untuk Tindak Lanjut Pelanggaran Pemilu,” *Harian Kompas*, 2024, <https://www.kompas.id/artikel/bukti-dan-saksi-jadi-kunci-untuk-tindak-lanjut-pelanggaran-pemilu>,. Diakses 16 November 2025 pukul 18.00 WIB.

⁵³ “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,” n.d.

⁵⁴ Surbakti, *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. 29.

kewenangan berada dalam kerangka yang terfragmentasi. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas kelembagaan dan menciptakan ruang abu-abu antara instrumen pengawasan dan instrumen ajudikasi.

Berangkat dari problematik tersebut, banyak kalangan mengusulkan restrukturisasi sistem pengawasan pemilu. Beberapa akademisi, termasuk Sumodiningrat dan Ashfiya, mendorong pembentukan peradilan pemilu khusus yang mengintegrasikan seluruh kewenangan penegakan hukum pemilu dalam satu institusi.⁵⁵⁵⁶ Sementara itu, usulan dari Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu mengusulkan model berbeda: mentransformasikan Bawaslu menjadi *Badan Ajudikasi Pemilu (Badilu)*⁵⁷ yang menjalankan fungsi ajudikasi administratif secara penuh, sementara fungsi pengawasan dikembalikan kepada masyarakat sipil dan penegakan pidana pemilu dilakukan oleh aparat penegak hukum berdasarkan KUHP dan KUHPA. Model ini tidak menciptakan lembaga peradilan baru, tetapi memperkuat Badilu sebagai lembaga *quasi judicial* atau lembaga independen penunjang kekuasaan kehakiman dengan mandat utama menyelesaikan sengketa pemilu.

Usulan ini memperoleh legitimasi yuridis melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 104/PUU-XXIII/2025, yang menegaskan bahwa putusan Bawaslu (atau Badilu dalam desain baru) bersifat final dan mengikat, serta tidak dapat diperlakukan sebagai rekomendasi yang masih dapat ditafsirkan ulang oleh KPU. Putusan ini menghilangkan dualisme normatif yang selama ini melemahkan efektivitas ajudikasi administrasi pemilu, terutama karena rezim UU Pilkada sebelumnya menempatkan Bawaslu sebagai pemberi rekomendasi. Dengan putusan MK tersebut, Badilu memperoleh landasan konstitusional untuk menjalankan fungsi ajudikasi dengan otoritas penuh.

Reformasi kelembagaan juga mencakup perbaikan mekanisme rekrutmen penyelenggara pemilu agar bebas dari dominasi politik. Kedepannya, proses rekrutmen akan dilakukan oleh tim seleksi independen dengan standar meritokratis, sementara DPR hanya menjalankan fungsi konfirmasi, bukan uji kelayakan penuh. Perubahan ini dirancang untuk memperkuat independensi kelembagaan sekaligus memastikan bahwa anggota Badilu memiliki kualitas profesional bidang ajudikasi administratif.

⁵⁵ Aprilian Sumodiningrat, "Menakar Transformasi Bawaslu Menjadi Lembaga Independen Peradilan Pemilu," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 180, <https://doi.org/10.31078/jk1918>.

⁵⁶ Dzikry Gaosul Ashfiya, "Desain Ulang Konsep Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia Dalam Kerangka Pemilu Demokratis Dan Berkeadilan," *Jurnal Kajian Konstitusi* 1, no. 1 (2021): 33, <https://doi.org/10.19184/jkk.v1i1.23792>.

⁵⁷ Istilah Badan Ajudikasi Pemilu (Badilu) dalam riset ini merujuk pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017. Penyebutan Badilu dipakai secara konsisten selanjutnya untuk menegaskan gagasan reposisi kelembagaan.

Sebagai lembaga ajudikatif administratif, Badilu perlu memiliki kapasitas untuk menyidangkan pelanggaran administrasi secara proaktif. Kasus Boven Digoel menunjukkan bahwa kelemahan sistemik dalam verifikasi administrasi dapat menghasilkan kerugian elektoral yang besar, termasuk PSU. Badilu harus berperan mencegah kesalahan administratif yang berdampak masif dengan meningkatkan kualitas pemeriksaan, keaktifan dalam menindaklanjuti laporan masyarakat, serta konsistensi dalam menerapkan standar hukum. Badilu dengan mandat ajudikatif yang kuat akan lebih mampu mengoreksi kesalahan prosedural, mencegah munculnya sengketa berlarut-larut, dan memberikan kepastian hukum bagi peserta pemilu maupun pemilih.

Dengan demikian, desain ideal kelembagaan pengawas pemilu yang mendukung penegakan hukum pemilu mensyaratkan restrukturisasi menyeluruh melalui transformasi Bawaslu menjadi Badilu. Desain ini menjamin pemisahan tegas antara pengawasan dan adjudikasi, menguatkan legitimasi putusan, memperbaiki efektivitas penegakan hukum, memperkuat meritokrasi rekrutmen, serta menegakkan prinsip *electoral justice* dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Model ini tidak hanya mengatasi kelemahan struktural yang telah lama menghambat kinerja pengawas pemilu, tetapi juga membawa Indonesia lebih dekat pada standar global tata kelola pemilu demokratis yang menempatkan independensi, akuntabilitas, dan profesionalisme sebagai fondasi utama penyelenggaraan pemilu yang bermartabat.

B.7 Penguatan Peran Masyarakat dalam Pemilu

Penguatan peran masyarakat dalam pengawasan pemilu merupakan elemen fundamental dari arsitektur demokrasi elektoral. Ketika fungsi pengawasan formal dikonsentrasikan pada Badan Adjudikasi Pemilu sebagai lembaga quasi peradilan, maka partisipasi masyarakat sipil, media, dan organisasi pemantau harus diatur sebagai pilar yang berdiri sendiri untuk menjaga integritas pemilu.

Literatur mengenai demokrasi deliberatif, akuntabilitas horizontal, dan citizen monitoring menegaskan bahwa pemilu yang kredibel tidak hanya bergantung pada lembaga penyelenggara dan adjudikator yang independen, tetapi juga pada kapasitas publik untuk mengawasi, mengoreksi, dan mengungkap penyimpangan selama tahapan elektoral berlangsung.

Dalam kerangka teoretis, beberapa ilmuwan politik menekankan pentingnya keterlibatan langsung warga negara dalam menjamin transparansi. Fungsi pengawasan masyarakat berakar pada tradisi *democratic public sphere* yang dikemukakan oleh Jürgen Habermas, di mana ruang publik yang bebas memungkinkan warga menilai tindakan negara

secara kritis dan rasional.⁵⁸ Carolyn M. Hendriks menambahkan bahwa partisipasi warga dalam pengawasan proses politik merupakan ekspresi dari fungsi deliberatif demokrasi yang memperkuat kualitas keputusan publik.⁵⁹ Sementara itu, teori akuntabilitas horizontal yang dikembangkan O'Donnell menekankan adanya pusat-pusat kekuatan non-negara yang berfungsi mengawasi lembaga pemerintahan melalui mekanisme pengungkapan informasi, liputan media, dan pemantauan masyarakat sipil.⁶⁰ Literatur lain mengenai pemilu secara khusus juga menegaskan hal yang sama. Norris menyebut bahwa kualitas pemilu dipengaruhi oleh tiga dimensi utama yaitu integritas prosedural, kepercayaan publik, dan efektivitas institusi pengawasan, di mana masyarakat sipil berperan menjaga dua aspek terakhir.⁶¹

Dengan transformasi Bawaslu menjadi Badan Ajudikasi Pemilu yang berfokus pada penyelesaian sengketa dan adjudikasi administratif, maka logika kelembagaan menuntut pengawasan tahapan dikembalikan kepada masyarakat. Argumen ini sejalan dengan beberapa teori administrasi publik yang menekankan perlunya pemisahan fungsi pengawasan dan fungsi adjudikasi untuk menghindari konflik kepentingan institusional. Barnett dan Finnemore menjelaskan bahwa organisasi publik sering kehilangan efektivitas ketika memadukan fungsi pemeriksaan dan keputusan dalam satu lembaga.⁶²

Pada saat fungsi adjudikasi dialihkan kepada Badan Ajudikasi Pemilu, maka pemantauan dan investigasi awal harus ditempatkan dalam domain masyarakat sipil. Studi International IDEA menunjukkan bahwa negara yang berhasil meningkatkan integritas pemilu tidak semata mengandalkan komisi pemilu, tetapi menyediakan kerangka hukum yang memperbolehkan masyarakat mengakses informasi pemilu, melakukan pencermatan daftar pemilih, melakukan audit independen, melaksanakan quick count, mempublikasikan temuan investigasi, hingga menggugat tahapan secara legal. Kondisi ini menciptakan *multilayer oversight* yang memperkuat integritas proses.⁶³

⁵⁸ J. Habermas and T. Burger, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (MIT Press, 1991), <https://books.google.co.id/books?id=e799caakIW0C>. 29-43.

⁵⁹ Carolyn M. Hendriks, "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy," *Political Studies* 54, no. 3 (2006): 486-508,

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>. 57-80.

⁶⁰ Guillermo A O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9, no. 3 (1998): 112-26, <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>.

⁶¹ Norris, *Why Electoral Integrity Matters*. 18-42.

⁶² MICHAEL BARNETT and MARTHA FINNEMORE, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7z7mx>. 35-52.

⁶³ Andrew Reynolds, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (International IDEA, 2005). 233-249.

Karena itu, dalam desain kelembagaan baru, perlu ada penegasan norma hukum yang memberikan pengakuan eksplisit terhadap hak publik untuk melakukan:

- 1) pendidikan pemilih
- 2) sosialisasi tahapan pemilu
- 3) pemantauan independen
- 4) survei dan jajak pendapat
- 5) penghitungan cepat
- 6) pemantauan digital dan *social media monitoring*
- 7) liputan investigatif oleh media
- 8) audit oleh publik atas daftar pemilih dan hasil pemilu.

Penguatan peran masyarakat juga harus disertai dengan jaminan perlindungan hukum, terutama dalam konteks ancaman kriminalisasi terhadap aktivis, jurnalis, peneliti survei, atau pemantau pemilu. Pendekatan ini sejalan dengan Pasal 19 ICCPR yang menjamin kebebasan berekspresi, serta Komentar Umum (General Comment) No. 34 Komite HAM PBB yang menyatakan bahwa kegiatan pemantauan pemilu merupakan bagian dari kebebasan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi publik. Karenanya, negara memiliki kewajiban positif untuk memastikan keamanan pemantau dari intimidasi, peretasan, tekanan politik, maupun pembatasan administratif yang tidak proporsional.

Secara normatif, penguatan pengawasan publik merupakan prasyarat bagi kualitas pemilu yang demokratis. Ketika peran investigasi awal dan pengawasan lapangan ditempatkan pada masyarakat, sedangkan adjudikasi hasil temuan diserahkan kepada Badilu, maka sistem pengawasan pemilu Indonesia bergerak menuju desain checks and balances yang lebih efektif. Masyarakat berfungsi sebagai *early warning system*, sementara Badilu menjadi adjudicator yang memberikan kepastian hukum. Desain ini bukan hanya memperkuat transparansi, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik dan legitimasi hasil pemilu.

B.8 Kepesertaan Pemilu

Sistem kepesertaan pemilu merupakan bagian integral dari desain demokrasi elektoral karena menentukan siapa yang dapat berkompetisi dan bagaimana kontestasi politik diatur agar mencerminkan prinsip perwakilan, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Melalui studi literatur ilmu politik menekankan bahwa aturan kepesertaan bukan hanya persoalan teknis administratif, melainkan instrumen untuk mengarahkan struktur kompetisi politik, membentuk pola koalisi, dan mempengaruhi stabilitas

pemerintahan.⁶⁴⁶⁵⁶⁶ Dalam konteks negara presidensial multipartai seperti Indonesia, regulasi kepesertaan menjadi semakin krusial karena memiliki dampak langsung terhadap konfigurasi sistem kepartaian, pola koalisi eksekutif legislatif, dan kualitas kompetisi elektoral.

Arend Lijphart menyatakan bahwa demokrasi yang stabil membutuhkan keseimbangan antara keterwakilan dan efektivitas pemerintahan.⁶⁷ Apabila sistem kepesertaan terlalu longgar, kompetisi akan dikuasai oleh proliferasi partai kecil yang tidak memiliki kapasitas elektoral memadai sehingga menciptakan fragmentasi ekstrem dan kesulitan membangun pemerintahan yang efektif. Sebaliknya, jika aturan kepesertaan terlalu ketat, maka prinsip keterbukaan kompetisi dapat tereduksi dan menghambat munculnya aktor politik baru yang memiliki basis dukungan riil. Di sisi lain, Giovanni Sartori menegaskan bahwa struktur kepesertaan harus mampu menyeleksi aktor politik berdasarkan relevansi elektoral, bukan sekadar keberadaan formal.⁶⁸ Dengan demikian, desain kepesertaan yang baik harus berbasis pada kinerja elektoral yang dapat diukur, bukan hanya pada pendaftaran administratif.

Dalam konteks pemilihan presiden, problem utama yang diidentifikasi para ilmuwan politik adalah munculnya hiperkoalisi. Shugart dan Carey (1992) menunjukkan bahwa sistem presidensial multipartai cenderung menghasilkan kecenderungan pembentukan koalisi besar jika syarat pencalonan presiden terlalu permisif atau jika insentif elektoral tidak dirancang secara hati-hati.⁶⁹ Hiperkoalisi tidak hanya mengaburkan batas antara pemerintah dan oposisi, tetapi juga mengurangi akuntabilitas politik karena tidak ada insentif bagi partai untuk membangun garis kompetisi yang jelas. Fenomena tersebut terjadi dalam beberapa siklus pemilu Indonesia, di mana hampir seluruh partai memilih untuk bergabung dalam satu poros pencalonan, bukan karena kesamaan platform, tetapi demi menghindari risiko politik kompetisi.

Untuk mencegah hiperkoalisi dan menjaga akuntabilitas, rancangan sistem kepesertaan baru mengusulkan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan batas maksimal koalisi sebesar tiga puluh persen dari total

⁶⁴ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (Yale University Press, 2012), JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23>. 57-89

⁶⁵ Sartori and Mair, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. 121-152.

⁶⁶ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Wiley, 1963), <https://books.google.co.id/books?id=KhcOAAAQAAJ>. 217-248.

⁶⁷ Lijphart, *Patterns of Democracy*. 1-12, 31-52.

⁶⁸ Sartori and Mair, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. 121-127

⁶⁹ M. S. Shugart and J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), https://books.google.co.id/books?id=_RBjQgAACAAJ. 123-156.

peserta pemilu. Pembatasan ini berlandaskan teori rasionalitas koalisi dalam sistem presidensial. Mainwaring dan Shugart (1997) menunjukkan bahwa koalisi yang terlalu besar pada tahap pencalonan menghasilkan pemerintahan yang tidak kohesif dan sulit bertanggung jawab kepada publik.⁷⁰ Pembatasan koalisi di tingkat pencalonan memungkinkan kompetisi lebih jelas, menjaga ruang oposisi, dan meningkatkan kualitas deliberasi publik selama kampanye.

Pada sisi lain, penataan kepesertaan pemilu DPR dilakukan menggunakan pendekatan *electoral performance*. Hal ini selaras dengan kajian Norris (2017) mengenai integritas pemilu yang menekankan pentingnya penguatan kapasitas partai politik sebelum diberikan hak ikut pemilu nasional.⁷¹ Dengan demikian, partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu DPR harus memenuhi salah satu dari tiga kriteria berikut. Pertama, memiliki kursi DPR hasil pemilu sebelumnya. Kedua, memperoleh suara sah nasional yang memenuhi ambang batas parlemen. Ketiga, memiliki jumlah anggota paling sedikit setara dengan perolehan suara kursi terakhir DPR RI pada pemilu sebelumnya.

Pada tingkat daerah, rancangan reformasi ini mengadopsi kerangka Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang mengatur bahwa ambang batas pencalonan kepala daerah tidak boleh bersifat seragam secara nasional, tetapi harus mempertimbangkan variasi jumlah pemilih tetap. MK menilai bahwa penyeragaman ambang dukungan mengakibatkan ketidakadilan substantif karena tingkat kesulitan pencalonan berbeda antara provinsi atau kabupaten besar dan kecil. Argumentasi MK selaras dengan prinsip *equal protection of political rights*, yang dalam konteks pemilu lokal juga diterapkan pada negara-negara Amerika Latin seperti Chile, Kolombia, dan Meksiko.⁷²

Tingkat Pemilihan	Jumlah Pemilih Tetap (DPT)	Minimal Persentase Suara Sah untuk Mengusung Pasangan Calon
Provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur)	≤ 2.000.000 jiwa	10 % suara sah
	> 2.000.000 – 6.000.000 jiwa	8,5 % suara sah

⁷⁰ Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge Studies in Comparative Politics (Cambridge University Press, 1997), Cambridge Core, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174800>. 12-43.

⁷¹ Pippa Norris, *Strengthening Electoral Integrity*, in *Strengthening Electoral Integrity* (2017), <https://doi.org/10.1017/9781107280656>. 93-130.

⁷² M. A. Sáez, *Politicians and Politics in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, 2008), <https://books.google.co.id/books?id=YZKIAAAAMAAJ>. 93-114.

Tingkat Pemilihan	Jumlah Pemilih Tetap (DPT)	Minimal Persentase Suara Sah untuk Mengusung Pasangan Calon
	> 6.000.000 – 12.000.000 jiwa	7,5 % suara sah
	> 12.000.000 jiwa	6,5 % suara sah
Kabupaten/Kota (Bupati/Wakil Bupati, Wali Kota/Wakil Wali Kota)	≤ 250.000 jiwa	10 % suara sah
	> 250.000 – 500.000 jiwa	8,5 % suara sah
	> 500.000 – 1.000.000 jiwa	7,5 % suara sah
	> 1.000.000 jiwa	6,5 % suara sah

Rasionalitas akademik di balik formulasi ini berangkat dari dua prinsip. Pertama, prinsip proporsionalitas kompetisi yang mengharuskan tingkat hambatan pencalonan sebanding dengan ukuran konstituensi. Kedua, prinsip keterjangkauan politik yang memastikan bahwa calon dengan dukungan signifikan tetap memiliki akses terhadap pencalonan meskipun berasal dari daerah dengan jumlah pemilih kecil.

Calon perseorangan diberikan ruang untuk ikut serta dalam kontestasi dengan dukungan minimal 2 hingga 5 persen dari DPT, yang merupakan model *petition-based candidacy* yang lazim ditemukan dalam sistem pemilu lokal berbagai negara demokrasi. Dalam literatur, keberadaan jalur perseorangan memiliki fungsi korektif terhadap dominasi partai politik dan memperluas kanal partisipasi politik. Namun, batas dukungan perlu ditetapkan secara proporsional agar kompetisi tetap tertata dan tidak melahirkan terlalu banyak kandidat tanpa basis sosial yang jelas.⁷³

Di tingkat nasional maupun daerah, pembatasan koalisi partai politik pengusung pasangan calon maksimal tiga puluh persen dari total partai peserta pemilu berfungsi untuk menghindari kartelisasi politik dan dominasi pencalonan oleh oligarki partai. Fenomena calon tunggal dalam pilkada merupakan salah satu indikasi kuat bahwa struktur koalisi yang terlalu permisif telah menciptakan insentif untuk mengunci ruang kompetisi. Dengan pembatasan koalisi, distribusi dukungan antar partai politik akan lebih merata, kesempatan pencalonan meningkat, dan dinamika persaingan lebih terbuka bagi kandidat alternatif. Hasil penelitian Reilly (2007) mengenai pemilu di sistem presidensial menunjukkan bahwa pembatasan koalisi

⁷³ Lisa Handley and Bernie Grofman, eds., *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford University Press, 2008), <https://doi.org/10.1093/oso/9780199227402.001.0001>.

merupakan instrumen efektif untuk memperbaiki kompetisi dan memperkuat legitimasi kandidat terpilih.⁷⁴

Secara keseluruhan, reformasi sistem kepesertaan pemilu nasional dan daerah ini bertujuan membangun struktur kompetisi politik yang lebih teratur, lebih proporsional, dan lebih selaras dengan prinsip demokrasi konstitusional. Pembatasan koalisi, kriteria berbasis kinerja elektoral, serta ambang dukungan pencalonan yang disesuaikan dengan besaran konstituensi merupakan langkah korektif yang sejalan dengan praktik internasional dan hasil-hasil putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan desain demikian, sistem kepesertaan bukan hanya menjadi administrasi pendaftaran kandidat, tetapi instrumen strategis untuk menata sistem kepartaian, memperkuat akuntabilitas, dan meningkatkan kualitas pemerintahan yang dihasilkan melalui proses pemilu.

C. Manajemen Pemilu

Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan 2024 menjadi tonggak penting dalam sejarah demokrasi Indonesia sekaligus membuka ruang evaluasi kritis terhadap tata kelola kepemiluan nasional. Kedua pemilu ini memunculkan capaian signifikan dalam penguatan partisipasi warga dan konsolidasi kelembagaan, tetapi juga menyingkap persoalan struktural yang menghambat penyelenggaraan pemilu yang jujur, transparan, dan efisien. Studi komparatif pemilu di berbagai negara menunjukkan bahwa kompleksitas administratif dapat menurunkan kualitas integritas pemilu apabila tidak dikelola dengan standar yang memadai (Norris, 2015).

Model Pemilu Serentak yang mulai diterapkan pada 2019 membawa konsekuensi teknis yang sangat besar. Penyelenggara harus menangani banyak jenis surat suara, distribusi logistik berskala nasional, dan proses rekapitulasi berlapis yang rentan kesalahan. Beban tersebut semakin berat di tengah disparitas kapasitas antar-daerah dan minimnya dukungan teknologi yang memadai. Kondisi ini selaras dengan temuan International IDEA bahwa pemilu berkompleksitas tinggi membutuhkan standardisasi dan dukungan teknologi yang kuat untuk mengurangi error administratif (International IDEA, 2014).

Di luar persoalan teknis, problem regulasi juga menjadi perhatian utama. Berbagai aturan mengenai penataan daerah pemilihan, pendaftaran partai politik, pemutakhiran data pemilih, serta pengaturan kampanye belum sepenuhnya adaptif terhadap perubahan teknologi dan perilaku pemilih. Hal ini sejalan dengan evaluasi akademik yang menilai kerangka hukum pemilu

⁷⁴ Benjamin Reilly, *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*, 9780199286874 (January 2007): 1–256, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286874.001.0001>.

Indonesia masih menghadapi disharmoni antar-regulasi dan belum mendorong keterbukaan data secara optimal (Permata & Susanti, 2021).

Menanggapi berbagai persoalan tersebut, masyarakat sipil menginisiasi penyusunan Kodifikasi RUU Pemilu Usulan Masyarakat Sipil (2025) sebagai upaya menghadirkan alternatif reformasi kepemiluan yang lebih sistemik. Buku 3: Pelaksanaan Pemilu memandang bahwa kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh tingginya partisipasi pemilih, tetapi juga oleh kapasitas negara mengelola suara rakyat secara jujur, transparan, dan responsif. Perspektif ini sejalan dengan prinsip integritas pemilu yang menempatkan kepercayaan publik sebagai fondasi penyelenggaraan pemilu (Birch, 2011).

Usulan yang diajukan berfokus pada reformasi manajemen pemilu melalui langkah-langkah strategis: penataan ulang daerah pemilihan agar lebih setara, perbaikan mekanisme pendaftaran partai dan pemilih berbasis verifikasi ketat, penguatan aturan kampanye dan dana kampanye untuk meminimalisir konflik kepentingan, serta digitalisasi penghitungan dan rekapitulasi suara melalui sistem yang auditabel. Konsep digitalisasi ini sejalan dengan rekomendasi UNDP yang menekankan pentingnya jejak audit (audit trail) dalam sistem informasi pemilu modern (López-Pintor, 2000).

Selain itu, dokumen ini menempatkan masyarakat sebagai mitra aktif dalam pengawasan pemilu. Pemantauan publik, audit sosial, dan keterbukaan data merupakan elemen penting untuk menjaga akuntabilitas penyelenggara. Studi-studi demokrasi menegaskan bahwa partisipasi warga yang bermakna merupakan syarat utama keberlanjutan demokrasi elektoral (Przeworski, 2010).

C.1. Pemilu Serentak Nasional dan Daerah dengan Penyederhanaan Tahapan

Penerapan pemilu serentak nasional dan daerah merupakan respons terhadap beban teknis yang muncul pada Pemilu Serentak 2019 dan 2024, ketika seluruh jenis pemilihan digabung dalam satu hari. Beban ini telah menimbulkan kelelahan berat pada penyelenggara dan tingginya potensi kesalahan administratif. Sejumlah laporan media menunjukkan bahwa kompleksitas tersebut menyebabkan meningkatnya insiden kesehatan dan gangguan logistik, sehingga pemerintah dan masyarakat sipil mendorong penataan ulang tahapan pemilu (Kompas 2024). Secara teoritis, pemisahan kelompok pemilihan dalam serentak nasional dan daerah dapat menurunkan kompleksitas tahapan tanpa menghilangkan efisiensi sistem serentak.

Model pemilu serentak nasional dan daerah menawarkan pembagian tahapan yang lebih proporsional. Pemilu nasional—presiden/wakil presiden, DPR, dan DPD—dilaksanakan pada satu siklus, sementara pemilu daerah—

gubernur, bupati/wali kota, dan DPRD—dilaksanakan pada siklus lain. Desain ini selaras dengan kajian Pippa Norris mengenai “electoral sequencing,” yang menekankan pentingnya keteraturan tahapan untuk menjaga integritas proses dan mengurangi beban manajerial lembaga penyelenggara (Norris 2015). Dengan memisahkan dua kluster pemilu, penyelenggara dapat memusatkan sumber daya pada setiap tingkat secara lebih efektif.

Dari sisi penyelenggaraan, tahapan pemilu menjadi lebih mudah dikelola karena distribusi logistik, penghitungan suara, serta rekapitulasi tidak lagi dilakukan bersamaan di seluruh level. Studi International IDEA menunjukkan bahwa segmentasi tahapan pemilu dapat mengurangi error rate administratif dan meningkatkan akurasi hasil (International IDEA 2014). Sejumlah laporan praktik internasional juga menguatkan bahwa pemilu berjenjang atau “tiered elections” memungkinkan pelatihan penyelenggara menjadi lebih fokus dan penanganan sengketa lebih sistematis (Tempo 2023).

Pada aspek partisipasi, pemilu serentak nasional dan daerah diyakini mampu meningkatkan kualitas pilihan pemilih karena warga tidak lagi harus memilih terlalu banyak posisi dalam satu hari. Beban kognitif pemilih—yang disebut voter overload dalam literatur perilaku pemilih—cenderung menurun ketika jumlah kontestasi yang harus dipilih lebih sedikit (Lau and Redlawsk 2006). Media nasional mencatat bahwa pemilih sering mengalami kebingungan akibat banyaknya surat suara pada Pemilu 2019, sehingga reformasi tahapan ini dianggap mampu meningkatkan kualitas keputusan politik warga (CNN Indonesia 2023).

Selain itu, pemisahan pemilu nasional dan daerah memungkinkan konsentrasi isu yang lebih relevan. Pemilu nasional akan didominasi isu kebijakan makro, sementara pemilu daerah memberi ruang lebih besar bagi akuntabilitas lokal. Kajian Vedi Hadiz menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia membutuhkan rekonstruksi institusional yang mampu memperkuat akuntabilitas lokal tanpa menimbulkan fragmentasi politik (Hadiz 2010). Dengan tahapan yang lebih terstruktur, baik pemilih maupun penyelenggara dapat menilai kinerja kandidat berdasarkan level pemerintahan yang tepat, memperkuat efektivitas representasi politik.

C.2. Meniadakan Alat Peraga Kampanye

Aturan mengenai penghilangan atau penertiban Alat Peraga Kampanye (APK) merupakan bagian dari upaya menjaga ketertiban ruang publik selama masa kampanye pemilu. Regulasi ini diatur dalam UU Pemilu dan diperjelas melalui PKPU tentang kampanye yang menetapkan zona dan lokasi pemasangan APK, termasuk titik-titik yang dilarang seperti fasilitas pendidikan, tempat ibadah, dan gedung pemerintahan. Penertiban APK

biasanya dilakukan oleh Satpol PP bersama KPU dan Bawaslu sebagai langkah untuk memastikan bahwa penggunaan ruang publik tetap sesuai dengan prinsip kampanye yang tertib dan setara antar-peserta pemilu (Kompas 2023).

Penghilangan APK juga didasarkan pada prinsip fairness dalam kompetisi elektoral. Literatur politik membahas bahwa visualisasi kampanye di ruang publik merupakan instrumen penting dalam menciptakan visibility politik, sehingga dominasi oleh pihak tertentu dapat menciptakan ketimpangan akses informasi bagi pemilih (Norris 2004). Oleh karena itu, aturan penertiban dan penghilangan APK dipandang sebagai upaya menyeimbangkan penggunaan sumber daya kampanye agar tidak memihak kandidat atau partai dengan kapasitas finansial lebih besar.

Dari perspektif tata kelola pemilu, aturan penghilangan APK merupakan bagian dari mekanisme penegakan hukum pemilu. Bawaslu memiliki kewenangan untuk menindak APK yang dipasang di luar ketentuan atau melanggar zona terlarang. Media nasional melaporkan bahwa setiap pemilu selalu terjadi ribuan penertiban APK yang melanggar aturan zonasi, misalnya pada Pemilu 2024 ketika Bawaslu menertibkan APK yang dipasang di pepohonan, tiang listrik, dan area steril kota (Tempo 2024). Penegakan aturan ini menunjukkan pentingnya pengawasan kolaboratif antara penyelenggara pemilu, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Selain menjaga ketertiban ruang publik, penghilangan APK berkaitan erat dengan estetika kota dan kepentingan masyarakat luas. Kajian urban governance menegaskan bahwa kampanye politik sering kali menimbulkan “visual pollution” ketika pemasangan APK dilakukan secara masif dan tidak terkontrol, sehingga mengganggu tata ruang kota dan mobilitas publik (Banerjee 2001). Oleh sebab itu, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam memastikan agar kampanye tidak merusak lingkungan, tidak mengganggu lalu lintas, dan tetap menghormati ruang komunal masyarakat.

Pada dimensi akuntabilitas, aturan penghilangan APK mencerminkan upaya memastikan bahwa peserta pemilu patuh pada regulasi kampanye yang telah disepakati. Studi tentang integritas pemilu menekankan bahwa konsistensi penegakan aturan kampanye berkorelasi langsung dengan tingkat kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu (Birch 2011). Dengan demikian, penertiban APK bukan hanya soal ketertiban visual, tetapi juga bagian dari penguatan integritas proses pemilu melalui kepastian hukum dan perlakuan setara bagi semua peserta.

C.3. Penanganan Kerumitan Logistik Pemilu

Kerumitan logistik pemilu di Indonesia merupakan salah satu tantangan paling signifikan dalam penyelenggaraan pemilu modern. Skala

geografis yang luas, kondisi demografis yang beragam, serta jumlah pemilih dan tempat pemungutan suara (TPS) yang sangat besar membuat distribusi logistik menjadi operasi yang sangat kompleks. Dalam Pemilu 2019 dan 2024, berbagai laporan menunjukkan bahwa keterlambatan distribusi surat suara dan perlengkapan pemungutan masih terjadi di banyak daerah, terutama wilayah terpencil dan kepulauan (Kompas 2024). Kondisi ini memperlihatkan bahwa pengelolaan logistik pemilu membutuhkan desain sistem yang jauh lebih terstandar dan responsif terhadap kendala geografis Indonesia.

Inefisiensi distribusi logistik pemilu juga sering dipicu oleh perencanaan rantai pasok yang belum sepenuhnya terpadu. Dalam sejumlah evaluasi KPU, proses pengadaan yang terlambat, koordinasi yang kurang efektif dengan pemerintah daerah, serta minimnya penyimpanan berbasis standar nasional berkontribusi terhadap gangguan pengiriman logistik ke TPS (KPU 2020). Literatur manajemen pemilu internasional menyebutkan bahwa logistik adalah "tulang punggung integritas pemilu," karena keterlambatan atau kekurangan logistik dapat langsung memengaruhi kualitas pemungutan suara dan kepercayaan publik (López-Pintor 2000).

Kurangnya standarisasi logistik juga menjadi akar masalah dalam penyelenggaraan pemilu Indonesia. Standar pengemasan, penyimpanan, metode distribusi, hingga pelabelan logistik sering kali berbeda antar-daerah, bergantung pada kapasitas penyelenggara setempat. Studi International IDEA menunjukkan bahwa negara-negara dengan standar logistik nasional yang baku mampu menurunkan tingkat kesalahan administratif secara signifikan dibandingkan negara yang tidak memiliki sistem standar terpadu (International IDEA 2014). Dengan demikian, ketidaksamaan standar antarwilayah memperbesar potensi kesalahan serta menghambat efisiensi distribusi logistik secara keseluruhan.

Keterlambatan distribusi logistik juga berdampak pada tahapan pemilu lainnya, termasuk penghitungan suara. Berita nasional mencatat bahwa sejumlah daerah melaporkan keterlambatan logistik yang menyebabkan pembukaan TPS tertunda atau bahkan harus dilakukan pemungutan suara susulan akibat surat suara yang belum tiba tepat waktu (Tempo 2024). Gangguan pada tahapan awal seperti ini dapat menciptakan dampak berantai, menyebabkan penundaan rekapitulasi, memicu sengketa, dan pada beberapa kasus meningkatkan ketegangan politik lokal. Oleh sebab itu, efisiensi logistik yang buruk bukan hanya problem teknis, tetapi problem tata kelola demokrasi.

Dari perspektif tata kelola publik, kerumitan logistik pemilu mencerminkan perlunya reformasi menyeluruh berbasis digitalisasi dan standarisasi nasional. Literasi akademik menunjukkan bahwa negara

kepulauan seperti Indonesia membutuhkan sistem logistik hibrid—menggabungkan teknologi digital, manajemen inventaris berbasis data real-time, dan protokol standar nasional—untuk memastikan distribusi tepat waktu dan meminimalkan risiko kesalahan (Hadiz 2010; Norris 2015). Dengan memperkuat tata kelola logistik pemilu, penyelenggara tidak hanya meningkatkan efisiensi, tetapi juga memperkuat integritas pemilu dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap hasil pemungutan suara.

Salah satu solusi strategis untuk mengatasi kerumitan logistik pemilu adalah penerapan pendekatan supply chain management (SCM) yang terintegrasi. Dalam berbagai literatur manajemen publik, pemilu modern dipandang sebagai kegiatan rantai pasok berskala nasional yang melibatkan produksi, distribusi, penyimpanan, dan pengamanan logistik dalam waktu yang sangat terbatas. Pemilu Indonesia dapat mengadaptasi kerangka SCM seperti yang dijelaskan oleh Monczka dkk., yaitu integrasi perencanaan kebutuhan, standarisasi barang, pemetaan risiko, dan sistem mitigasi keterlambatan sejak tahap awal. Pendekatan ini memungkinkan penyelenggara untuk mengurangi duplikasi, mengoptimalkan distribusi antardaerah, dan mempercepat respon terhadap situasi darurat seperti bencana atau hambatan transportasi (Monczka et al. 2016: 44–51).

Solusi berikutnya adalah digitalisasi menyeluruh atas sistem pergudangan dan pelacakan logistik pemilu, yang memanfaatkan warehouse management system (WMS), penandaan berbasis QR, serta real-time tracking. Menurut Hale dan Slaton, salah satu kunci modernisasi pemilu adalah kemampuan penyelenggara untuk menautkan data logistik pada platform digital yang terhubung dengan pengawasan publik dan sistem informasi pemilu. Dengan digitalisasi ini, setiap pergerakan kotak suara, surat suara, bilik, serta formulir dapat dipantau secara langsung oleh pusat data, KPU provinsi/kabupaten, hingga pengawas pemilu. Implementasi WMS juga memungkinkan deteksi dini terhadap potensi mismatch jumlah kebutuhan logistik, kesalahan pengiriman, atau penumpukan barang pada titik tertentu, sehingga standar ketepatan waktu distribusi dapat meningkat signifikan.

C.4. Transparansi Dana Kampanye

Kampanye merupakan bagian yang sangat penting dalam rangkaian tahapan pemilu. Berdasarkan pengalaman pada Pemilu 2024, kampanye digital telah menjadi strategi utama bagi peserta pemilu. Dalam konteks ini, strategi marketing politik pass marketing (menggunakan tokoh atau influencer) dan pull marketing (menyampaikan pesan secara massal melalui media, seperti sosial media atau iklan politik) menjadi sarana utama dalam menarik perhatian pemilih. Kampanye digital memang menjanjikan

jangkauan yang besar dan masif, tetapi di sisi lain, terdapat banyak dampak yang berpotensi merusak integritas pemilu.

Masalah pertama adalah penggunaan influencer dalam kampanye digital yang dapat menyebabkan disinformasi dan distorsi. Influencer, baik secara sengaja maupun tidak sengaja, sering kali menyebarkan konten menyesatkan. Mereka seringkali tidak memeriksa kebenaran informasi yang mereka bagikan, dan tidak jelas membedakan antara fakta dan opini pribadi, yang dapat membingungkan publik. Bahkan ketika informasi yang dibagikan tidak sepenuhnya salah, influencer seringkali berlebihan dalam penyampaian, mengabaikan detail penting, atau mengemas informasi dengan cara yang dapat merusak narasi dan menciptakan ketidakjelasan untuk meningkatkan exposure. Lebih jauh lagi, influencer dapat mendistorsi citra politikus dengan membangun cerita yang disesuaikan dengan kepentingan pihak yang berkuasa atau yang membayarnya.

Penggunaan influencer dalam kampanye juga mengakibatkan terganggunya transparansi iklan politik. Banyak influencer yang tidak mengungkapkan hubungan mereka dengan kandidat, baik dengan sengaja menutupi keterkaitan ataupun tidak mengetahui aturan mengenai kewajiban pengungkapan yang berlaku. Hal ini dapat mengarah pada pelanggaran terhadap UU Pemilu dan menciptakan kesan bahwa dukungan mereka bersifat independen dan bukan bagian dari kampanye yang terorganisir. Dalam UU Pemilu, Pasal 325 mengatur bahwa dana kampanye yang harus dilaporkan meliputi uang, barang, dan jasa. Namun, influencer yang terlibat dalam kampanye politik sering kali tidak tercatat dengan jelas dalam laporan dana kampanye, meskipun mereka bisa mendapatkan imbalan dalam bentuk jabatan publik setelah calon yang mereka dukung terpilih. Padahal, influencer memberikan dukungannya sebagai pihak ketiga yang bisa dikategorikan sebagai sumbangan jasa dengan wujud kampanye gratis atau pemberian diskon kampanye.⁷⁵ Praktik serupa juga ditemukan dalam Pemilu di Nigeria, di mana influencer seringkali dibayar melalui perantara seperti agensi atau perusahaan media, dan dalam beberapa kasus, pembayaran dilakukan dengan cara yang tidak terdaftar atau menggunakan insentif non-materi.⁷⁶

Elizabeth Dubois dan Louise Stahl, akademisi dari University of Ottawa, Kanada menyarankan agar pengaturan mengenai influencer perlu difokuskan pada upaya transparansi. Mereka mengemukakan bahwa harus ada pengaturan lebih jelas tentang kewajiban pengungkapan bagi influencer

⁷⁵ Irawan, A., Dahlan, A., Fariz, D., & Putri, A.G. (2014). *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Indonesia Corruption Watch.

⁷⁶ Crisp, J. (2023). *The European Parliament's right of legislative initiative*. European Parliamentary Research Service.

yang terlibat dalam kampanye politik. Platform digital wajib menyertakan informasi jelas terkait konten influencer yang disponsori. Pengaturan ini harus mencakup identitas sponsor, nominal besaran sponsor, pengungkapan fakta dalam iklan politik, serta kesediaan mengubah informasi jika ditemukan kekeliruan. Dalam praktik di Inggris, sponsor atau publikasi acara oleh influencer ini termasuk dalam kategori sumbangan (jasa), yang harus dicatat dan dilaporkan sebagai sumbangan yang sah. Ini menjadi acuan bagi UU Pemilu di Indonesia untuk memperkenalkan kewajiban transparansi lebih lanjut dalam kampanye digital yang melibatkan influencer.⁷⁷

Permasalahan kedua terkait iklan politik yang sering ditemukan di platform media sosial maupun situs berbasis layanan lainnya. Iklan politik ini umumnya dilakukan oleh sponsor yang membayar untuk membuat unggahan berbayar melalui penyedia layanan digital. Masalah utama adalah seringnya aliran dana kampanye dalam bentuk iklan politik yang tidak tercatat dengan baik pada laporan dana kampanye, karena banyak iklan yang disponsori akun yang tidak terdaftar di KPU, sehingga sulit melacak sumber dananya.

EU Regulation 2024/900 yang mengatur transparansi dan penargetan iklan politik menyatakan bahwa iklan politik harus diberi label yang jelas dan mencantumkan informasi tentang siapa yang membayarnya.⁷⁸ EU ACT Pasal 7 memberikan kewenangan bagi penyedia layanan iklan politik untuk meminta sponsor menyatakan apakah iklan tersebut merupakan iklan politik, mengungkapkan identitas sponsor, serta memastikan bahwa informasi dalam iklan tersebut akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.⁷⁹ Ini menunjukkan bahwa pengaturan transparansi dalam iklan politik di dunia digital sangat penting, terutama untuk memastikan dana yang digunakan dalam kampanye dapat dipantau dan dilaporkan dengan jelas.

Dalam praktik di Inggris, penyedia layanan iklan politik diharuskan memberikan laporan terkait iklan politik selambatnya tiga bulan setelah pemilu. Hal ini memastikan adanya transparansi lebih besar terkait iklan politik berbagai pihak. Berbeda dengan Indonesia, di mana UU Pemilu mewajibkan partai politik untuk melaporkan dana kampanye paling lambat 15 hari setelah hari pemungutan suara, tetapi tidak spesifik mengatur

⁷⁷ Electoral Commission of UK. (2025). "Which donations are covered by the rules?". Electoral Commission. <https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/which-donations-are-covered-rules>

⁷⁸ European Commission. (2023). *Transparency and targeting of political advertising*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/transparency-and-targeting-of-political-advertising.html>

⁷⁹ European Union. (2024). *Regulation (EU) 2024/900 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on the transparency and targeting of political advertising*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj/eng>

pertanggungjawaban penyedia layanan. Penggabungan praktik dari UK dan UU Pemilu di Indonesia memungkinkan untuk mewajibkan penyedia layanan melaporkan kampanye politik secara transparan dengan tenggat waktu paling lambat 15 hari setelah pemilu.

Tantangan berikutnya terkait pengelolaan dana kampanye itu sendiri. Partai politik di Inggris diharuskan melaporkan dana kampanye, meskipun tidak ada sumbangan yang diterima. Laporan ini berbeda dengan laporan tahunan dan harus disampaikan dalam format yang dapat diakses oleh publik.⁸⁰ KPU di Inggris menyediakan platform daring untuk melaporkan pendanaan politik yang dapat diakses masyarakat untuk memastikan bahwa semua laporan dana kampanye transparan. Sistem ini lebih baik dalam hal transparansi dibandingkan dengan sistem yang diterapkan di Indonesia, di mana laporan dana kampanye hanya dilakukan oleh partai politik setelah pemungutan suara.

Dengan memperkenalkan sistem pelaporan yang lebih transparan dan berfokus pada akuntabilitas, UU Pemilu dapat mengikuti praktik dari Inggris dan memastikan bahwa seluruh dana yang digunakan dalam kampanye politik dapat dipantau dengan baik. Penggunaan fitur Library Ads oleh platform seperti Meta dapat digunakan untuk mempermudah pelacakan dana kampanye, memastikan bahwa iklan politik yang diterbitkan dapat dilaporkan secara akurat dan transparan.

Secara keseluruhan, pemilu di era digital membawa tantangan baru terkait dengan transparansi, penggunaan influencer, iklan politik, dan pengelolaan dana kampanye. Oleh karena itu, penting untuk melakukan pembaruan dalam UU Pemilu untuk mengakomodasi perubahan ini, memastikan bahwa kampanye digital dilakukan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang adil. Untuk mencegah terjadinya manipulasi dana kampanye, prinsip-prinsip seperti kesetaraan akses, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas perlu ditegakkan secara ketat.⁸¹ Setiap partai atau calon harus memiliki kesempatan yang setara dalam menggalang dana, serta diwajibkan untuk menyampaikan laporan keuangannya secara terbuka kepada masyarakat.

C.5. Kekacauan Informasi dan Penggunaan Teknologi dalam Pemilu

Maraknya disinformasi dan misinformasi yang tersebar selama pemilu dapat dilihat dari dua faktor. Pertama, KPU belum menyediakan informasi

⁸⁰ The Electoral Commission. (n.d.). *Financial reporting and recording*. Electoral Commission of UK.

<https://www.electoralcommission.org.uk/political-registration-and-regulation/financial-reporting>

⁸¹ Irawan, A., Dahlan, A., Fariz, D., & Putri, A.G. (2014). *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Indonesia Corruption Watch.

komprehensif, aksesibel, dan akurat, sehingga informasi yang ditangkap publik seringkali justru informasi yang sumbernya tidak cukup jelas. Kedua, disinformasi dan misinformasi ini sengaja difabrikasi untuk kepentingan pihak-pihak tertentu. Hal ini menjadi sangat berbahaya sehingga perlu pengaturan tegas mengenai proses penelusuran dan juga bentuk akuntabilitas apabila terbukti fabrikasi narasi yang salah dilakukan untuk menjatuhkan pihak tertentu atau menguntungkan pihak tertentu.

Hingga saat ini, mekanisme yang dibentuk hanya sampai tahap pelabelan informasi salah. Padahal, isu lebih besar adalah belum adanya pengaturan lebih lanjut bagaimana prosedur menginvestigasi hoaks yang tersebar secara sistemik dan masif. Menjadi tantangan juga karena masih terdapat area abu-abu untuk menentukan misinformasi dan disinformasi juga sanksi yang dapat diterapkan.

Perludem mencatat jenis-jenis disinformasi yang beredar selama pelaksanaan Pemilu 2019. Pertama, disinformasi yang menargetkan pemilih seperti orang dalam gangguan jiwa (ODGJ) tidak boleh memilih, e-KTP sebagai syarat memilih, hingga disinformasi mengenai syarat dokumen yang harus dibawa saat memilih di TPS. Kedua, disinformasi yang menyasar kandidat, seperti imbauan untuk tidak mencoblos foto Ma'ruf Amin karena mencoblos foto calon wakil presiden tersebut dianggap tidak menghormati ulama. Disinformasi lain adalah imbauan untuk mencoblos nama calon anggota legislatif (caleg) dan bukan gambar partai, agar pasangan calon Prabowo Subianto-Sandiaga Uno mendapatkan dua poin. Terakhir adalah disinformasi yang mendelegitimasi penyelenggara pemilu, di antaranya disinformasi dengan narasi KPU memanipulasi suara. Disinformasi ini disebar setelah pemungutan suara digelar pada 17 April 2019 dalam bentuk konten YouTube video suntingan yang dipotong-potong dari video asli.⁸² Apabila melihat praktik pada tahun 2024, disinformasi juga tersebar cukup masif. Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (Mafindo) menemukan 2.330 hoaks selama tahun 2023 dengan hoaks politik sebanyak 1.292, di mana 645 diantaranya adalah hoaks terkait Pemilu 2024. Jumlah hoaks politik itu dua kali lipat lebih banyak dibandingkan hoaks sejenis pada musim Pemilu 2019 sebanyak 644.⁸³

Disinformasi ini disampaikan dengan alat yang beragam, mulai dari penggunaan pendengung, bot, hingga artificial intelligence (AI). Selain narasi

⁸²Mahardika, Nurul Amalia (2021) Gangguan Terhadap Hak Memilih: Fenomena Upaya dan Penanggulangan https://drive.google.com/file/d/16sg2dWfyXT_KQBhA86Tzzw2epBckA3-E/view

⁸³ Mafindo, (2024), Siaran Pers Mafindo: Hoaks Politik Meningkatkan Tajam Jelang Pemilu 2024, Ganggu Demokrasi Indonesia <https://mafindo.or.id/2024/02/02/siaran-pers-mafindo-hoaks-politik-meningkat-tajam-jelang-pemilu-2024-ganggu-demokrasi-indonesia/>

dengan informasi salah yang tersebar, alat-alat ini menimbulkan ilusi bahwa narasi tersebut masif, didukung banyak pihak, hingga menimbulkan citra berlebihan. Belum adanya transparansi baik dari segi fitur, narasi, ataupun dana kampanye dalam penggunaan alat ini menjadi masalah sangat besar, dan turut mengacaukan informasi saat pemilu sehingga jauh dari penyelenggaraan yang berintegritas. Melihat hal tersebut, terdapat pihak yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi mengenai penggunaan AI. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut dalam Putusan Nomor 166/PUU-XXI/2023. MK menyatakan frasa ‘citra diri’ dalam Pasal 1 nomor (35) bertentangan dengan UUD NRI 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 (AI)’.

Negara-negara lain telah mempelajari situasi ini dan memiliki beberapa regulasi yang mengatur mengenai disinformasi dan alat-alat yang digunakan. Commission on Elections (COMELEC) Filipina, misalnya, telah membentuk Resolusi No. 11064 mengenai Media Sosial, AI dan Teknologi Internet untuk kampanye digital di pemilu nasional dan lokal tahun 2025. Regulasi ini mewajibkan pendaftaran akun sosial media, situs web, dan alat kampanye digital lainnya untuk keperluan kampanye. Selain itu, regulasi ini juga mewajibkan transparansi penggunaan AI agar publik dapat mengetahui selama proses kampanye informasi mana saja yang difabrikasi menggunakan AI. Apabila terdapat pelanggaran, akun atau konten akan dimoderasi. Regulasi juga mengatur pertanggungjawaban hukum hingga risiko rusaknya reputasi.⁸⁴ Selain Filipina, kita dapat melihat golden standard EU AI Act dan juga EU Transparency and targeting of political advertising, yang juga diterapkan untuk menjadi rambu-rambu penggunaan teknologi di masa pemilu.

C.6. Teknologi dan Keamanan Data

Penggunaan teknologi dalam pemilu di Indonesia menghadapi sejumlah masalah serius. Pertama, sistem informasi pemilu, termasuk daftar pemilih tetap (DPT), sering mengalami masalah keamanan dan kebocoran data, seperti yang sempat terjadi dengan data Dukcapil dan potensi akses ilegal ke data pemilih. Kedua, aspek aksesibilitas belum sepenuhnya terpenuhi, karena kanal digital resmi KPU belum ramah bagi penyandang disabilitas. Ketiga, belum ada standar akuntabilitas dan transparansi yang

⁸⁴Baker McKenzie,(2024), Philippines: AI and social media guidelines for the 2025 elections issued by the COMELEC

<https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/data-technology/philippines-ai-and-social-media-guidelines-for-the-2025-elections-issued-by-the-comelec>

kuat terkait penggunaan teknologi, baik dalam rekapitulasi suara berbasis sistem informasi maupun dalam pemanfaatan data pemilih untuk kepentingan kampanye digital. Kondisi ini menyebabkan menurunnya kepercayaan publik terhadap integritas pemilu.

Dampaknya sangat signifikan. Kebocoran atau penyalahgunaan data pribadi pemilih dapat membuka peluang manipulasi politik melalui micro-targeting atau profiling ilegal, yang berpotensi menekan partisipasi dan merusak prinsip kesetaraan dalam demokrasi. Keterbatasan aksesibilitas bagi kelompok disabilitas mengakibatkan diskriminasi dalam hak politik mereka. Sementara itu, lemahnya regulasi tentang standar keamanan teknologi pemilu membuat sistem rentan terhadap serangan siber maupun manipulasi data, sehingga memperburuk krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu. Hal ini terjadi karena regulasi yang ada, seperti Pasal 201–218 UU Pemilu, hanya memberikan mandat teknis kepada KPU tanpa menetapkan prinsip yang jelas terkait keamanan, transparansi, dan perlindungan data pribadi pemilih. Selain itu, aturan ini juga belum sepenuhnya selaras dengan UU Perlindungan Data Pribadi.

Penggunaan teknologi dalam pemilu dapat meningkatkan efisiensi, tetapi praktik internasional menunjukkan bahwa hal ini harus diimbangi dengan prinsip akuntabilitas, auditabilitas, dan keamanan yang ketat. Amerika Serikat melalui Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA) mewajibkan setiap sistem pemilu memiliki audit trail berbasis kertas agar hasil digital dapat diverifikasi, sementara Uni Eropa menekankan standar keamanan TI dengan real-time monitoring dan kewajiban pelaporan insiden siber.⁸⁵ Studi IFES (2022)⁸⁶ juga menekankan bahwa teknologi hanya boleh diterapkan apabila terbukti meningkatkan integritas dan efektivitas pemilu, bukan sekadar digitalisasi tanpa kesiapan kapasitas institusional.⁸⁷

Prinsip inklusivitas dalam pemilu mendorong penerapan universal design agar informasi dapat diakses oleh semua kelompok masyarakat, termasuk penyandang disabilitas. OSCE (2019)⁸⁸ merekomendasikan standar web accessibility untuk situs dan aplikasi pemilu agar kompatibel dengan screen reader serta penyediaan materi pemilu dalam format

⁸⁵ CISA. (2022). *Best practices for securing election systems*. Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. <https://www.cisa.gov/best-practices-securing-election-systems>

⁸⁶ IFES. (2022). *Lessons on the use of technology in elections and the impact on electoral integrity*. International Foundation for Electoral Systems.

⁸⁷ Community of Democracies. (2022). *Technology in elections: Report*. Community of Democracies. <https://community-democracies.org/app/uploads/2022/09/Report-Technology-in-Elections.pdf>

⁸⁸ OSCE. (2019). *Handbook on accessibility: Elections and political processes*. Organization for Security and Co-operation in Europe.

sederhana dan multibahasa. Praktik di Eropa bahkan mewajibkan subtitel dan penerjemah bahasa isyarat pada setiap siaran resmi, sementara Kanada melengkapi hal ini dengan pelatihan petugas pemilu agar ramah dan inklusif terhadap pemilih disabilitas.⁸⁹

Perlindungan data pemilih menjadi salah satu isu krusial dalam era digital, terutama terkait penyalahgunaan untuk profiling dan micro-targeting politik. Uni Eropa melalui Convention 108+ menetapkan bahwa data politik, termasuk biometrik, merupakan special category data yang hanya dapat digunakan dengan dasar hukum jelas dan persetujuan eksplisit. Inggris bahkan mewajibkan transparansi penuh pada iklan politik digital melalui fitur “why am I seeing this ad?”, serta melarang penggunaan data pihak ketiga untuk micro-targeting tanpa izin sah. Penggunaan biometrik pun dibatasi ketat dan hanya diperbolehkan apabila metode lain terbukti tidak memadai, dengan larangan membagikan data tersebut kepada partai politik atau kandidat.⁹⁰

Sementara itu, transparansi kandidat merupakan pilar penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap pemilu. Beberapa negara Eropa mewajibkan publikasi daring terkait riwayat kandidat, laporan keuangan, dan rekam jejak hukum dalam format terbuka sehingga mudah diakses masyarakat. Uni Eropa bahkan mendorong pembentukan digital ad libraries yang menyimpan seluruh iklan politik beserta informasi pembiayaan dan target audiensnya. Selain itu, IFES (2022) menyoroti pentingnya open feedback loop sehingga publik dapat ikut serta memverifikasi informasi kandidat, menandai kesalahan, atau menambahkan data relevan, sehingga keterbukaan benar-benar mendorong akuntabilitas politik.

C.7. Kekerasan Digital dan Kekerasan Terhadap Perempuan di Politik

Kekerasan digital menjadi isu signifikan dalam pemilu yang menekan kualitas demokrasi. Para kandidat dan pemilih seringkali menjadi sasaran serangan daring, termasuk ancaman intimidasi, pengungkapan data pribadi tanpa persetujuan, serta peretasan. Kandidat perempuan juga menjadi pihak yang paling banyak disasar dengan kekerasan berbasis gender yang difasilitasi teknologi, seperti pelecehan seksual, stereotip misoginis, serta komentar-komentar yang merendahkan gender dan seksualitasnya. Kekerasan pemilu tidak hanya dapat terjadi atas dasar kepentingan politik

⁸⁹ Information Commissioner’s Office (ICO). (2021). *Guidance for the use of personal data in political campaigning*. <https://ico.org.uk/for-organisations/direct-marketing-and-privacy-and-electronic-communications/guidance-for-the-use-of-personal-data-in-political-campaigning-1/>

⁹⁰ Council of Europe. (2019). *Guidelines on data protection and election campaigns*. <https://rm.coe.int/guidelines-on-data-protection-and-election-campaigns-en/1680a5ae72>

⁹¹ Assembly Voting. (2021). *Understanding GDPR in elections*. Assembly Voting. <https://assemblyvoting.com/blog/understanding-gdpr-in-elections/>

untuk memenangkan kontestasi, tetapi ada juga kekerasan pemilu yang hanya menyasar perempuan karena bias/diskriminasi gender (misogini)⁹².

Selain itu, ujaran kebencian berbasis suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) seringkali digunakan untuk menciptakan perpecahan dalam masyarakat demi keuntungan kelompok tertentu. Misalnya kekerasan digital terhadap pengungsi Rohingya dan komunitas LGBTQI, yang isunya dipolitisasi untuk mendulang suara berbasis sentimen populis. Serangan digital berupa ujaran kebencian, hoaks, dan disinformasi tidak hanya memperkuat stigma di ruang maya, tetapi juga memicu eskalasi diskriminasi dan kekerasan di ruang fisik, sehingga semakin meminggirkan kelompok tersebut dari partisipasi politik.

Dampak kebencian ini sangat tinggi, karena kekerasan digital tidak hanya merusak reputasi kandidat tetapi juga menciptakan atmosfer politik yang dipenuhi rasa takut. Banyak kandidat dan pemilih, terutama perempuan, merasa enggan muncul di muka publik atau berpartisipasi aktif untuk menunjukkan ekspresinya karena tekanan yang mereka hadapi di ruang publik. Situasi seperti ini dapat menyebabkan ketidakseimbangan dalam persaingan politik dan menekan suara-suara alternatif, hingga pada akhirnya dapat melemahkan kualitas demokrasi. Bagi para pemilih, praktik ujaran kebencian dan serangan digital juga berkontribusi dalam mengaburkan informasi politik yang diperlukan untuk membuat keputusan yang rasional.

Situasi yang meresahkan ini bermula dari beberapa faktor. Pertama, kerangka hukum pemilu Indonesia tidak secara eksplisit membahas isu kekerasan digital, sehingga mengakibatkan mekanisme pelaporan dan penanganan yang tidak memadai. Kedua, platform digital seringkali lambat atau tidak transparan dalam menanggapi laporan konten berbahaya. Ketiga, kapasitas penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum untuk menangani kasus kekerasan digital terbatas, baik dari segi pengetahuan teknis maupun kepekaan gender.

Dalam menghadapi serangan digital, sejumlah negara telah mengembangkan mekanisme khusus yang dapat menjadi rujukan bagi Indonesia. Misalnya, pembentukan cyber security task force lintas lembaga yang fokus memantau dan menindak ancaman digital secara real-time, seperti serangan siber terhadap kandidat maupun lembaga penyelenggara pemilu. Selain itu, beberapa yurisdiksi juga membangun kolaborasi erat dengan platform media sosial dan penyedia layanan digital untuk mendeteksi serangan terkoordinasi, serta mengembangkan mekanisme respons cepat

⁹² Wildianti, Delia. 2024. *Kekerasan terhadap Perempuan dalam Pemilu dan Dampaknya terhadap Keterwakilan Politik Perempuan*. Puskapol UI.

lintas batas. Praktik ini menekankan pentingnya kerja sama multi-level, baik nasional maupun internasional, guna melindungi integritas pemilu dari manipulasi digital.

Terkait KBGO, praktik baik muncul dari berbagai negara. Di Prancis, kandidat perempuan menjadi sasaran serangan misoginis selama Pemilu 2024, sehingga Uni Eropa mendorong penerapan Digital Services Act untuk memperkuat kewajiban moderasi platform. Kenya melalui Digital Code of Conduct Workshop berhasil merumuskan kode etik perilaku digital yang melibatkan partai politik, penyelenggara pemilu, platform, dan masyarakat sipil.⁹³ Sementara itu, Filipina bersama UN Women meluncurkan program menghadapi technology-facilitated gender-based violence dengan literasi digital, pelatihan keselamatan online, serta dukungan bagi korban⁹⁴. Praktik-praktik ini menunjukkan pentingnya kombinasi regulasi, pendidikan digital, dan dukungan korban untuk melindungi perempuan dalam kontestasi politik.

Sedangkan dalam isu ujaran kebencian daring, sejumlah negara menekankan regulasi berbasis HAM agar kebijakan moderasi tidak berubah menjadi sensor. Open Government Partnership (OGP) mendorong six-point plan yang mengedepankan transparansi platform, pendidikan digital, dan denormalisasi kekerasan digital.⁹⁵ Di Brasil dan Kenya, pendekatan moderasi kontekstual yang mempertimbangkan bahasa lokal dan situasi politik terbukti lebih efektif dalam mendeteksi ujaran kebencian. Selain itu, model kolaborasi multi-pihak di Amerika Latin dan Eropa, yang melibatkan pemerintah, akademisi, platform digital, dan masyarakat sipil, memperlihatkan bagaimana koordinasi lintas sektor dapat memperkuat kapasitas negara dalam menangani ujaran kebencian tanpa mengorbankan kebebasan berekspresi.

C.8. Implikasi Yuridis

Perubahan substansi dalam RUU Pemilu membawa implikasi yuridis yang signifikan terutama dalam harmonisasi norma dengan undang-undang sektoral. Penguatan manajemen pemilu, terutama terkait transparansi data, menuntut keselarasan dengan UU No. 27/2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (PDP). Hal ini penting karena pemilu modern mengandalkan

⁹³ KoffiananFoundation, (2021), Online gender-based political violence in Kenya: The road towards a code of conduct for digital behaviour,

<https://www.kofiannanfoundation.org/news/online-gender-based-political-violence-kenya/>

⁹⁴ UN Women, (2025), Gov't and CSO partners tackle online GBV and why it keeps women away from politics <https://philippines.un.org/en/289317-un-women-govt-and-cso-partners-tackle-online-gbv-and-why-it-keeps-women-away-politics>

⁹⁵ Open Government Partnership, (2023), Six Ways to Protect Democracy against Digital Threats in a Year of Elections <https://www.opengovpartnership.org/stories/six-ways-to-protect-democracy-against-digital-threats-in-a-year-of-elections/>

digitalisasi data pemilih dan sistem informasi berbasis web. Liputan media nasional juga menyoroti bahwa integrasi sistem data pemilih dengan standar keamanan digital menjadi isu penting bagi penyelenggara pemilu, misalnya ketika Kompas (2024) menyoroti kerentanan data KPU dan urgensi penataan regulasi keamanan siber (Kompas, 12 Mei 2024). Dengan demikian, pengaturan baru dalam RUU Pemilu harus menjamin data governance yang sesuai kerangka hukum nasional mengenai perlindungan data.

Selanjutnya, RUU Pemilu berimplikasi pada perubahan hubungan kelembagaan antara penyelenggara pemilu dan aktor politik. Harmonisasi dengan UU No. 2/2011 tentang Partai Politik menjadi keharusan karena sejumlah aturan tentang verifikasi partai, rekrutmen calon, laporan dana kampanye, dan digitalisasi dokumen administratif memerlukan kepastian hukum. Kajian ilmiah menegaskan bahwa ketidakselarasan antara UU Pemilu dan UU Partai Politik merupakan sumber utama sengketa elektoral (Aspinall & Mietzner, 2019). Karena itu, implikasi yuridis RUU Pemilu termasuk penyelarasan konsep, terminologi, hingga mekanisme pembinaan dan penegakan sanksi agar sistem kepartaian tidak berada dalam dualisme rezim hukum.

Implikasi lain muncul pada hubungan RUU Pemilu dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam aspek penyelenggaraan Pilkada. Jika RUU Pemilu memasukkan norma mengenai integrasi manajemen pemilu nasional–daerah, maka harus dipastikan bahwa pembagian kewenangan pusat dan daerah tidak bertentangan dengan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Beberapa catatan kebijakan daerah yang diberitakan Tempo (2023) menunjukkan bahwa tumpang tindih antara peraturan pemilu dan tata kelola pemerintahan daerah sering menjadi sumber kendala teknis distribusi logistik (Tempo, 22 Oktober 2023). Oleh karena itu, RUU Pemilu harus menegaskan hierarki norma serta standar operasional agar tidak menimbulkan interpretasi yang menyimpang di tingkat daerah.

Selain itu, implikasi yuridis muncul dalam konteks reformulasi aturan kampanye. Penyelarasan dengan UU No. 7/2017 dan peraturan turunannya, termasuk Peraturan KPU mengenai kampanye digital, menjadi krusial. Penelitian akademik menyatakan bahwa ruang digital meningkatkan kompleksitas hukum kampanye, terutama terkait ujaran kebencian, disinformasi, dan iklan politik berbasis algoritma (Tapsell, 2020). Jika RUU Pemilu memperluas definisi kampanye digital atau menambahkan standar transparansi algoritmik, maka akan ada konsekuensi perubahan pada batasan hukum, kewenangan Bawaslu, dan potensi tuntutan administratif terhadap peserta pemilu.

Terakhir, RUU Pemilu berimplikasi pada pembaruan rezim sanksi dan penyelesaian sengketa. Perubahan norma pemilu akan memaksa penyesuaian mekanisme penanganan pelanggaran oleh Bawaslu, penegakan pidana pemilu oleh Gakkumdu, serta penyelesaian sengketa hasil oleh Mahkamah Konstitusi. Sejumlah analisis hukum tata negara menegaskan bahwa ketidakjelasan norma menjadi penyebab utama beban sengketa hasil yang tinggi di MK setiap pemilu (Butt, 2021). Dengan demikian, implikasi yuridis RUU Pemilu tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga menentukan kelancaran arsitektur keadilan pemilu, termasuk konsistensi alur proses antara administratif, etik, dan pidana.

C.9. Implikasi Administratif

Penerapan standar nasional pada manajemen logistik pemilu misalnya melalui sistem seperti SILOG (Sistem Informasi Logistik) akan membawa konsekuensi administratif yang signifikan. Menurut laporan resmi KPU, SILOG dikembangkan untuk “mengelola seluruh proses pengadaan, distribusi, dan pemantauan logistik pemilu secara digital dan terintegrasi dari pusat hingga daerah”, sebagai langkah meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan standarisasi ini, lembaga penyelenggara (KPU, Bawaslu, penyelenggara di daerah) perlu memperkuat kapasitas mereka dalam pengelolaan data logistik, pelatihan petugas, dan infrastruktur TI agar mampu memenuhi kewajiban administratif baru.⁹⁶

Implikasi kedua muncul dari segi sumber daya manusia (SDM). Untuk mengoperasikan sistem digital logistik, melaporkan kampanye, dan melakukan rekapitulasi suara secara daring, penyelenggara pemilu perlu peningkatan kompetensi teknis. Penelitian Irwansyah dkk. menunjukkan bahwa inovasi teknologi seperti IoT, blockchain, dan GIS dapat meningkatkan keandalan distribusi logistik, tetapi hambatan utama berasal dari “infrastruktur dan koordinasi antar-lembaga.” Oleh karena itu, penerapan standar nasional menuntut program pelatihan jangka panjang, serta pembentukan tim TI khusus di setiap tingkat Komisi Pemilihan Umum (nasional, provinsi, kabupaten).⁹⁷

Ketiga, dari sisi pelaporan dana kampanye, standarisasi nasional akan memperketat regulasi dan mekanisme pelaporan. Sebagaimana diungkap dalam penelitian terhadap kepatuhan peserta pemilu terhadap peraturan dana kampanye, kepatuhan pelaporan belum sepenuhnya optimal: “pelaporan dana kampanye untuk peserta pemilu ... tidak sepenuhnya mematuhi Peraturan KPU No. 18 Tahun 2023,” yang mencerminkan

⁹⁶ 8 Aplikasi KPU: Inovasi Digital KPU untuk Transparansi Pemilu, Selasa, 11 November 2025 15:43 <https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/2086-8-aplikasi-kpu-inovasi-digital-kpu-untuk-transparansi-pemilu?>

⁹⁷ <https://journal.unpas.ac.id/index.php/pendas/article/view/21166?>

tantangan dalam prinsip akuntabilitas dan transparansi. Dengan standar nasional yang lebih ketat, lembaga penyelenggara harus menyusun pedoman teknis pelaporan, sistem verifikasi laporan, dan audit internal, yang semuanya akan menambah beban administratif.⁹⁸

Keempat, dalam rekapitulasi suara digital melalui sistem seperti SIREKAP (Sistem Informasi Rekapitulasi KPU), standarisasi menuntut integritas sistem dan kualitas data. Sebuah studi di Kota Cimahi menunjukkan bahwa kualitas sistem dan informasi pada SIREKAP memengaruhi kepuasan penggunaannya: “kualitas sistem SIREKAP dinilai sedikit di bawah rata-rata ... kualitas informasi juga sedikit di bawah nilai tengah skala”. Hal ini berarti KPU harus memastikan bahwa sistem sudah memenuhi standar fungsional dan keamanan sebelum diterapkan lebih luas, serta mengadakan pemantauan berkala dan pengujian beban (stress test) agar sistem tidak gagal saat digunakan secara nasional.⁹⁹

Kelima, dari sudut akuntabilitas publik dan tata kelola, standar nasional akan meningkatkan tuntutan administratif pada transparansi data. Inovasi digital KPU untuk transparansi pemilu mencakup 8 aplikasi, salah satunya SIREKAP, yang memungkinkan masyarakat memantau hasil rekapitulasi suara secara real-time. Untuk menjamin pelaporan dan rekapitulasi sesuai standar, penyelenggara harus menyusun SOP (Standard Operating Procedure), kebijakan keamanan data, serta protokol audit digital. Selain itu, mereka juga perlu membangun kapasitas untuk menjawab pengawasan publik dan keluhan (misalnya melalui PPID), yang menambah dimensi administratif baru.

C.10. Implikasi Anggaran

Penerapan standar nasional dalam manajemen pemilu dan digitalisasi sistem informasi menuntut investasi awal yang tidak sedikit. Misalnya, KPU telah mengalokasikan sekitar Rp 1,1 triliun untuk teknologi informasi dalam anggaran Pemilu 2024 menurut paparan di DPR. Selain pembangunan sistem digital, dana tersebut juga harus digunakan untuk pelatihan SDM ad hoc agar dapat mengoperasikan dan memelihara sistem rekapitulasi elektronik, sistem data pemilih, serta perangkat keamanan siber.¹⁰⁰ Sejalan dengan hal ini, KPU menyatakan bahwa digitalisasi pemilu adalah upaya

⁹⁸ <https://ocs.polije.ac.id/index.php/psnav/article/view/41?>

⁹⁹ <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/prinsip/article/view/3417?articlesBySameAuthorPage=5&>

¹⁰⁰ <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/24/15511911/di-hadapan-dpd-kpu-paparkan-anggaran-pemilu-2024-sebesar-rp-76-triliun?>

untuk menciptakan pemilu yang “semakin transparan, akurat, aksesibel, dan tepat waktu.”¹⁰¹

Di sisi logistik, standarisasi nasional logistik pemilu lewat RUU akan mengharuskan pengeluaran awal untuk inventarisasi digital, audit gudang, dan pengadaan peralatan logistik dengan spesifikasi baku. Namun, potensi penghematan anggaran sangat besar seperti yang telah dibuktikan KPU dalam konsolidasi pengadaan logistik Pemilu 2024: efisiensi mencapai 42,76%, setara dengan penghematan sekitar Rp 302,1 miliar dari total pagu logistik. Ini menunjukkan bahwa meskipun investasi awal tinggi, pengaturan logistik yang efektif dan terstandarisasi dapat secara nyata mengurangi biaya pemilu.¹⁰²

Keseriusan penguatan audit daftar pemilih juga menimbulkan beban anggaran tambahan. Biaya tidak langsung (diffuse cost) pemilu mencakup layanan statistik IT, proses verifikasi data pemilih, dan pemutakhiran daftar pemilih tetap (DPT) yang selama ini tersebar di berbagai instansi pemerintahan. Sebuah studi di Jurnal Politik Indonesia menunjukkan bahwa biaya-biaya tidak langsung ini sering kali menjadi porsi signifikan dalam anggaran pemilu dan menuntut mekanisme audit yang lebih sistematis. Dengan RUU yang memperkenalkan audit data pemilih berkala berbasis teknologi, potensi duplikasi data, kesalahan pemutakhiran, dan “kebocoran” anggaran terkait DPT dapat ditekan.¹⁰³

Di ranah kampanye, RUU ini mengusulkan standar pelaporan dan audit dana kampanye yang lebih ketat dan transparan. Namun, realisasi ide ini juga memerlukan alokasi anggaran untuk penyediaan platform pelaporan kampanye, audit independen, dan pelatihan bagi auditor kampanye. Meskipun demikian, literatur akademik menunjukkan bahwa investasi semacam ini dapat membawa “dividen demokrasi” jangka panjang: pelaporan kampanye yang transparan menurunkan risiko politik uang dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses politik. Sebagai contoh, penelitian Sarah Birch menyatakan bahwa sistem pelaporan kampanye yang baik membantu memperkuat akuntabilitas dan integritas pemilu. (Birch, 2011)

Terakhir, walaupun pengeluaran awal tinggi, RUU Pemilu ini dirancang untuk menciptakan penghematan struktural dalam jangka panjang. Modernisasi manajemen pemilu — melalui logistik yang efisien, audit data

¹⁰¹<https://www.kpu.go.id/dmdocument/1687937770Pembangunan%20dan%20Pengembangan%20Teknologi%20SI%20Ikhtiar%20KPU%20Wujudkan%20Pemilu%20BerintegritasMahdi%20Erijava.pdf?>

¹⁰² <https://www.kompas.id/artikel/efisiensi-pengadaan-logistik-pemilu-tahap-pertama-mencapai-rp-302-miliar?>

¹⁰³ <https://e-journal.unair.ac.id/POLINDO/article/download/40622/22942?>

pemilih, dan digitalisasi rekapitulasi — diproyeksikan mampu menurunkan biaya operasional dan mengurangi pemborosan anggaran. Rekomendasi dari lembaga internasional seperti International IDEA juga mendukung pendekatan investasi awal sebagai strategi transformasi pemilu yang berkelanjutan dan efisien.¹⁰⁴

D. Penegakan Hukum Pemilu

Perwujudan demokrasi perwakilan melalui pemilihan umum memiliki banyak rintangan dalam penerapannya, termasuk tindakan kecurangan dan pelanggaran. Bahkan dengan aturan sebaik apa pun, celah hukum akan tetap ada sehingga mustahil menghilangkan pelanggaran secara total.¹⁰⁵ Meski demikian, upaya untuk membatasi serta menindak setiap kecurangan dan pelanggaran adalah keniscayaan untuk melindungi demokrasi. Oleh karena itu, upaya membatasi, mengawasi, dan menindak setiap bentuk penyimpangan merupakan keharusan untuk menjaga integritas demokrasi. Dalam kerangka ini, mekanisme penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa menjadi instrumen krusial. International IDEA, misalnya, menggarisbawahi sejumlah prinsip minimum yang harus dimiliki suatu *electoral justice system* agar seluruh tindakan sepanjang siklus pemilu selaras dengan mandat undang-undang.¹⁰⁶

Dalam teorinya, penyelesaian sengketa pemilu melalui mekanisme formal mencakup dua kategori utama.¹⁰⁷ *Pertama*, mekanisme korektif, yang menghasilkan putusan untuk mengubah, membatalkan, atau memperbaiki ketidaksesuaian proses pemilu dengan norma hukum. *Kedua*, mekanisme punitif yang berfungsi menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran baik yang bersifat administratif maupun pidana. Selain kedua jalur formal ini, terdapat pula mekanisme alternatif yang bersifat informal. Di Amerika Serikat, misalnya, *alternative electoral dispute resolution* telah diatur secara eksplisit dalam sejumlah peraturan negara bagian dan federal, salah satunya melalui Program Alternatif Penyelesaian Sengketa di *Federal Election Commission* (FEC), yang berfungsi menyelesaikan sengketa teknis secara cepat dan efisien.¹⁰⁸

Dalam aspek kelembagaan dan kewenangan, Jesus Orozco Hendriquez¹⁰⁹ membagi lembaga yang berwenang dalam penyelesaian

¹⁰⁴ <https://www.idea.int/publications/catalogue/html/financing-electoral-management-body-and-electoral-activity-costs?>

¹⁰⁵ Refly, Harun. (2016). *Pemilu Konstitusional “Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan”*, Depok. Raja Grafindo Persada. H. 73.

¹⁰⁶ IDEA, International. (2010). *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. H. 9.

¹⁰⁷ Ibid. H. 6

¹⁰⁸ Pradini Citra Amalia. *Penyelesaian Sengketa Alternatif Dalam Sengketa Administrasi Pemilihan Umum*. Jurnal Politik Indonesia, Vol. 2 No. 1, Juli-September 2017. H. 77.

¹⁰⁹ Ibid. H. 74.

sengketa pemilu kedalam empat institusi yaitu lembaga legislatif (*Legislative Body*), lembaga yudikatif (*judicial body*), lembaga penyelenggara pemilu dengan kewenangan yudisial (*electoral management body with judicial power*), dan lembaga nonpermanen (*ad hoc body*). Sejalan dengan hal tersebut, Internasional IDEA mengidentifikasi empat institusi yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu, sebagai berikut:¹¹⁰

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

Pilihan lembaga yang diberikan wewenang untuk menindak pelanggaran dan menyelesaikan sengketa pemilu berdampak pada aspek penegakan hukum yang akan tercipta. Di Indonesia, politik hukum penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu diberikan kepada sejumlah lembaga sesuai dengan klasifikasi pelanggaran dan sengketa yang terjadi. Terhadap pelanggaran administrasi dan penyelesaian sengketa proses pemilu, Bawaslu menjadi pintu awal dari setiap prosesnya, dan dapat dilanjutkan kepada peradilan administrasi (PTUN). Sementara terhadap penyelesaian perselisihan hasil pemilu, UUD 1945 telah menunjuk Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai badan peradilan yang berwenang mengadili sengketa perselisihan hasil pemilu.¹¹¹ Sementara terhadap tindak pidana pemilu, undang-undang mendesain sebuah konsep penegakan hukum terpadu untuk menyamakan pola penanganan disetiap tahapan, yang terdiri dari unsur: Bawaslu; Kepolisian RI; dan Kejaksaan RI, yang tergabung dalam sentra Gakkumdu.¹¹²

¹¹⁰ *Op.Cit.* Relfy. Harun. H. 29.

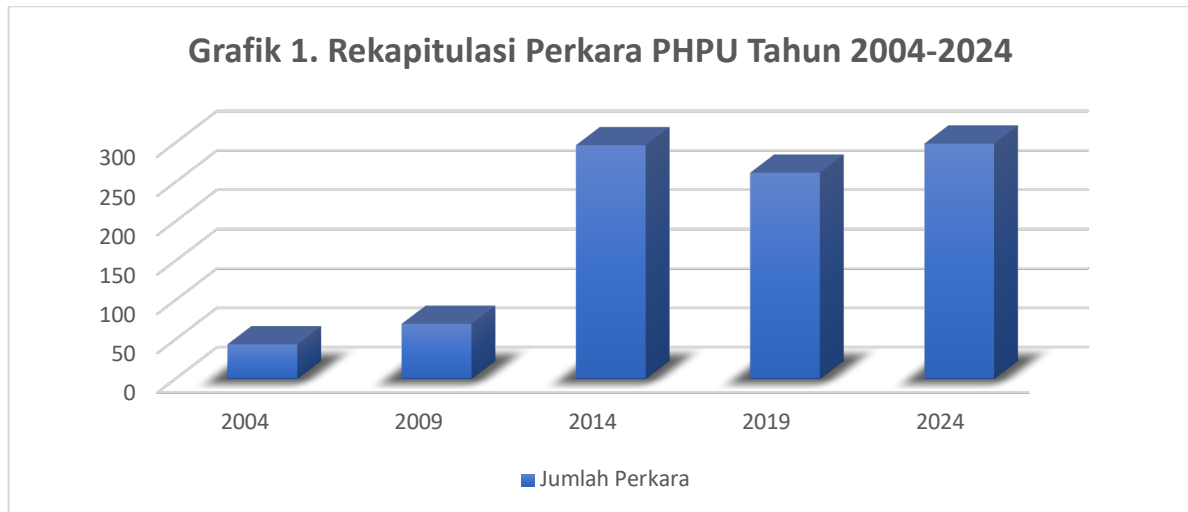
¹¹¹ Undang-undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945. Pasal 24C ayat (1).

¹¹² Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal 486.

Kerangka penegakan hukum pemilu yang berlaku saat ini setidaknya telah berlaku pada dua siklus pemilu, pemilu serentak tahun 2019 dan 2024, serta sejumlah pilkada yang dilaksanakan di antara siklus tersebut. Selama itu pula, terus dilakukan serangkaian evaluasi untuk melihat dan menentukan pola penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa yang dapat mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Terdapat beberapa faktor yang dapat dinilai dalam melihat proses penegakan hukum pemilu, seperti ketegasan sanksi, jumlah kasus penanganan pelanggaran dan sengketa, serta pemberian hukuman yang menjadi eksekusi dari pelanggaran yang terjadi. Salah satu yang menjadi tolok ukur cukup jelas adalah perbedaan putusan dari sejumlah perkara ketika diproses oleh lembaga berbeda. Misalnya, ketika pelanggaran administrasi dijatuhi sanksi oleh MK yang menjadi muara dari seluruh proses penegakan hukum pemilu yang tersedia.

Perkembangan pola penegakan hukum yang bermuara ke MK merupakan salah satu eksekusi dari proses penanganan perkara di tingkat bawah yang tidak dapat terselesaikan dengan baik. Terhadap hal tersebut, tidak jarang kapasitas MK sebagai badan peradilan yang menangani perselisihan hasil pemilu dipertanyakan. Meski demikian, jika kita melihat kedudukan MK di dalam sistem keadilan pemilu, MK tidak hanya bertugas untuk melakukan hitung-hitungan hasil pemilu saja, melainkan juga menjaga kemurnian hasil pemilu itu sendiri. Oleh karenanya, tidak keliru jika pada akhirnya MK juga mengoreksi proses yang ditempuh untuk mencapai hasil tersebut, ketika proses penegakan hukum secara administrasi pada tingkatan sebelumnya tidak berjalan dengan baik. Eksekusi inilah yang juga menjadi salah satu tolok ukur untuk melihat bagaimana keberhasilan penegakan hukum pemilu di luar MK berjalan, baik atau tidaknya.

Data menunjukkan fenomena membengkaknya permohonan perselisihan hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentunya harus menjadi sinyal bahaya bagi sistem hukum pemilu. Tercatat, pada tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menerima 44 perkara PHPU. Lima tahun kemudian, angka ini meningkat menjadi 70 perkara. Lonjakan drastis terjadi pada Pemilu 2014, dengan 297 perkara yang diajukan. Tahun 2019 mencatat sedikit penurunan menjadi 262 perkara, namun pada Pemilu 2024, jumlah itu kembali melonjak menjadi 299 perkara. Rekapitulasi jumlah perkara PHPU yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dari waktu ke waktu tersebut menunjukkan tren yang signifikan.



Fenomena meningkatnya jumlah permohonan PHPU sejatinya mencerminkan dinamika politik yang semakin kompleks dalam lanskap demokrasi elektoral di Indonesia. Masyarakat dewasa ini menunjukkan tingkat partisipasi yang lebih tinggi disertai sikap yang semakin kritis terhadap proses pemilu maupun hasil yang diumumkan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Peningkatan permohonan PHPU tidak semata merupakan ekspresi ketidakpuasan politik, tetapi lebih jauh mencerminkan kegelisahan atas kredibilitas sistem, integritas prosedural dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Beberapa faktor utama dapat diidentifikasi sebagai penyebab membengkaknya jumlah sengketa hasil pemilu. Pertama, tumbuhnya kesadaran politik masyarakat, khususnya terhadap hak konstitusional dalam mengawal suara dan kedaulatan rakyat. Kedua, kompleksitas sistem pemilu yang bersifat multipartai turut menjadi variabel signifikan. Dalam sistem demikian, kontestasi antar calon dan partai berlangsung sangat ketat sehingga peluang terjadinya pelanggaran administratif dan konflik hukum meningkat secara eksponensial. Ketiga, adanya dugaan pelanggaran yang dianggap oleh para pihak, baik terkait manipulasi rekapitulasi, penyalahgunaan kewenangan maupun bias dalam penerapan aturan teknis pemilu yang tidak terselesaikan dengan baik oleh lembaga penegakan hukum lainnya seperti Bawaslu.

Lebih jauh lagi, ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pemilu juga menjadi akar struktural dari tingginya volume permohonan PHPU. Ketentuan normatif yang bersifat multitafsir seperti ketentuan mengenai syarat pencalonan, batas waktu pengajuan keberatan, serta prosedur penghitungan suara menjadi sumber kerancuan yang dapat menimbulkan kebingungan, bahkan memicu konflik di antara para pemangku kepentingan, termasuk penyelenggara pemilu. Salah satu contohnya adalah kekerasan berbasis gender, yang acapkali dialami oleh perempuan terutama perempuan pemenang Pemilu dalam bentuk yang beragam. Pada dasarnya bentuk kekerasan dalam pemilu terbagi dua, yaitu kekerasan berbasis gender

(*gendered based violence*) dan kekerasan berbasis non-gender (*non-gendered based violence*).¹¹³ Perbedaan kedua bentuk kekerasan ini terdapat pada ada atau tidaknya unsur gender dalam motivasi pelaku. Pengabaian hak, pembatasan informasi, kurangnya dukungan, suara caleg perempuan yang dikorbankan, pemecatan caleg perempuan terpilih, intimidasi terhadap caleg perempuan bahkan serangan melalui online merupakan contoh konkret dari ketidakadilan berbasis gender ini.

Sejumlah permasalahan penegakan hukum pemilu di atas menjadi tantangan serius untuk diperbaiki, kedepan. Konstelasi persoalan berikut menunjukkan bahwa tantangan pemilu tidak hanya bersifat prosedural tetapi juga struktural yang secara nyata menghambat pencapaian prinsip demokrasi dan keadilan elektoral. Beberapa di antaranya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Pertama, terdapat dualisme yurisdiksi antara pelanggaran administratif dan pidana yang berpotensi menimbulkan celah impunitas. Dualisme yurisdiksi dalam menangani pelanggaran Pemilu di Bawaslu nyatanya menjadi boomerang yang tidak melahirkan keefektifan dan efisiensi, malah mendegrasikan prinsip keadilan itu sendiri. Perbedaan tugas Bawaslu sebagai pengawas pemilu dan aparat penegak hukum pemilu sering menimbulkan kebingungan dalam menangani kasus pelanggaran hukum pemilu. Misalnya, Bawaslu dapat mengidentifikasi pelanggaran seperti politik uang, tetapi kepolisian atau kejaksaan sering kali menganggap bukti tidak cukup untuk melanjutkan proses hukum. Akibatnya, banyak kasus dihentikan meski pelanggaran terlihat jelas di mata publik.¹¹⁴ Dalam beberapa kasus, Bawaslu bahkan sudah mengidentifikasi dan merekomendasikan tindakan terhadap pelanggaran, tetapi pihak kepolisian merasa bahwa bukti yang tidak cukup untuk membawa kasus tersebut ke ranah hukum.¹¹⁵ Dualisme ini menunjukkan lemahnya koordinasi antar lembaga dalam menyelesaikan perkara Pemilu. Oleh karena itu, persoalan struktural ini menjadi hal yang patut untuk dibenahi terlebih dahulu dengan memetakan spesifikasi kewenangan lembaga penegak hukum Pemilu.

¹¹³ Schneider, P. & Carrol, D. (2020). "Conceptualizing more inclusive elections: violence against women in elections and gendered electoral violence". *Journal of Policy Studies*, 41(2-3), 172-189

¹¹⁴ I Putu Edi Rusmana, "Kewenangan Antara Bawaslu dan Aparat Penegak Hukum dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu", *JURNAL RECHTENS*, Vol. 13, No. 2, Desember 2024, hal. 263.

¹¹⁵ Meri Carolina Siregar and Tabah Maryanah, "Fenomena Money Politics Dan Pembuktian Terstruktur Sistematis Masif (TSM) Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 48, no. 2 (2022): 141-58

Saat ini, berdasarkan data Pemilu 2024, Bawaslu menerima 1.271 laporan dan 650 temuan dugaan pelanggaran¹¹⁶, dengan 29 dugaan tindak pidana pemilu yang perlu ditangani¹¹⁷. Sentra Gakkumdu juga berhasil menindak 65 tindak pidana pada Pemilu 2024¹¹⁸, namun juga mempunyai banyak kasus yang tersendat proses penyelesaiannya. Keterlibatan Bawaslu dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu nyatanya tidak memberikan efisiensi, sebaliknya fokus Bawaslu terpecah sehingga performanya tidak optimal. Reformasi kelembagaan dengan menghapus kewenangan pidana di Bawaslu dimaksudkan agar Bawaslu dapat lebih fokus pada penanganan sengketa administrasi, mengingat kompleksitas mekanisme yang melibatkan lembaga lain dan volume kasus yang tinggi. Dengan fokus yang jelas akan berpotensi meningkatkan kualitas penyelesaian sengketa administrasi.

Pembenahan struktural ini juga mencakup penambahan ketentuan sanksi administrasi. Selama ini, laporan pelanggaran Pemilu yang bersifat administrasi malah diselesaikan dengan prosedur pelanggaran pidana yang memakan waktu yang lama. Dengan menambah kategori pada sanksi administrasi akan menciptakan sistem sanksi yang lebih proposional dan efektif. Laporan-laporan yang menumpuk dan mengalami kemacetan dapat diselesaikan dengan lebih cepat dan efisien. Jika melihat kebelakang, selama kurun waktu tahun 2018 sejak Bawaslu berwenang dalam memeriksa, mengadili dan memutus dugaan pelanggaran administrasi yang Terstruktur Masif dan Sistematis, tidak ada satu pun perkara yang sampai pada sanksi diskualifikasi peserta pemilu.¹¹⁹ Namun, ketika perkara yang sama dibawa ke hadapan MK, putusannya malah dapat membuktikan tercukupinya unsur TSM tersebut. Terhadap hal ini, salah satu faktor yang diasumsikan menjadi penyebabnya adalah kesulitan Bawaslu untuk keluar dalam dua kerangka penegakan hukum, pidana dan administrasi. Oleh karena itu, perihal menghapus kewenangan Bawaslu dalam tindak pidana pemilu dan memperkuat posisi Bawaslu dalam menangani sengketa administrasi pemilu selayaknya dimasukkan ke dalam revisi UU Pemilu.

Kedua, desain lembaga Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) belum memperlihatkan efektivitas optimal. Dimana

¹¹⁶ Antara News. (2024, Februari 27). "Bawaslu RI Terima 1.271 Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024." <https://www.antarane.ws.com/berita/3985251/bawaslu-ri-terima-1271-laporan-dugaan-pelanggaran-pemilu-2024>

¹¹⁷ Bawaslu RI. (2024). "Registrasi 1.023 Temuan dan Laporan, Bawaslu Temukan 479 Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024." <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/registrasi-1023-temuan-dan-laporan-bawaslu-temukan-479-dugaan-pelanggaran-pemilu-2024>

¹¹⁸ Bawaslu RI. (2024). "Sukses Tindak 65 Pelanggaran Pidana di Pemilu 2024, Bawaslu Beri Penghargaan ke Sentra." <https://bawaslu.go.id/id/berita/sukses-tindak-65-pelanggaran-pidana-di-pemilu-2024-bawaslu-beri-penghargaan-ke-sentra>

¹¹⁹ Ahmad Jukari, "Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur Masif Dan Sistematis Dalam Pemilihan Kepala Daerah: Bagaimana Prosedur Penanganan Dan Konstruksi Hukumnya?," AL-BURHAN 12, no. 1 (2022): 32-44.

forum *ad hoc* yang menyatukan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan ini dibangun untuk mempercepat penyelesaian tindak pidana pemilu dalam tenggat 14 hari.¹²⁰ Namun evaluasi internal Bawaslu tahun 2024 mengungkap rasio konversi laporan menjadi putusan bersalah hanya 6,3 % (65 dari 1.023 laporan), menunjukkan problem koordinasi dan disharmoni standar pembuktian antar institusi.¹²¹ Persoalan ini diperburuk oleh tidak adanya standar operasional prosedur nasional yang mengikat ketiga unsur, sehingga praktik penanganan berbeda-beda antar daerah.

Perihal persoalan penanganan tindak pidana pemilu, salah satu yang menjadi *concern* adalah pendeknya jangka waktu pelaporan pelanggarannya. Diatur di dalam pasal 454 ayat (6) UU Pemilu, dimana batas waktu pelaporan dugaan pelanggaran pemilu hanya 7 hari. Maka jika suatu tindak pidana pemilu dilaporkan di luar 7 hari sejak perbuatan itu dilakukan, laporan tersebut tidak dapat diterima karena tidak memenuhi persyaratan formil.¹²² Padahal, untuk membuktikan ada tidaknya tindak pidana pemilu membutuhkan proses yang panjang, bahkan hingga tahapan pemilu selesai.¹²³ Jangka waktu yang sangat singkat ini menjadi titik kelemahan dalam proses penanganan tindak pidana pemilu.¹²⁴ Alasannya karena ketentuan ini sangat berisiko merugikan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan keadilan di Pemilu. Sebab, sebagai salah satu tindak pidana khusus, penyelesaian perkara pelanggaran tindak pidana pemilu begitu kompleks dan membutuhkan usaha ekstra untuk membuktikannya. Dengan begitu, meskipun pembatasan waktu secara cepat ini merupakan penerapan dari prinsip *speedy-trial*,¹²⁵ tetap saja hal ini sangat menyulitkan banyak pihak, termasuk penyelenggara pemilu, aktor pemilu dan penegak hukum pemilu.

Penghapusan masa daluarsa perkara menjadi usulan penting dalam reformasi ini. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa setiap pelanggaran pemilu dapat diproses tanpa dibatasi oleh waktu, dikarenakan penghapusan masa kadaluarsa kasus tindak pidana pemilu dimaksudkan untuk memastikan kepastian hukum dan keadilan. Sebab, masa daluarsa

¹²⁰ UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 486.

¹²¹ Bawaslu RI, Laporan Kinerja Sentra Gakkumdu 2024 (Jakarta, 2024)

¹²² Romi Maulana, "Desain Khusus Hukum Pidana Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum", *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)*, Vol. 2 (3), 2021, hal. 143.

¹²³ Aprilian Sumodiningrat, "Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Paradigma Hakim dalam Putusan MK Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024", Prosiding Seminar Hukum Aktual Pelaksanaan Pemilu 2024: Evaluasi dan Gagasan ke Depan.

¹²⁴ Aisya Avrylia Elskan Wilde dan Hery Firmansyah, "Kelemahan Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum Di Negara Republik Indonesia", *UNES Law Review*, Vol. 6 (4), 2024, hal. 10669.

¹²⁵ Wakano, T dkk. (2019). Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu. Jakarta: Bawaslu RI, h.84

perkara dalam penegakan hukum Pemilu membatasi hak masyarakat untuk mencari keadilan. Pembatasan terhadap waktu ini mengakibatkan tidak efektifnya penanganan dan penelusuran pelanggaran sehingga berpotensi pengabaian terhadap beberapa kasus. Namun, usulan ini harus diikuti re-kategorisasi bentuk-bentuk tindak pidana dalam pemilu, serta pertimbangan untuk memastikan proses penuntutan tidak berlarut yang malah berpotensi menciptakan masalah hukum baru berupa kriminalisasi di luar tahapan pemilu.

Ketiga, transparansi putusan pelanggaran pemilu tergolong rendah. Audit Indonesian Legal Roundtable (2024) terhadap 257 putusan Bawaslu dan pengadilan menunjukkan bahwa hanya 31% putusan yang dipublikasikan secara daring dalam format resmi.¹²⁶ Kondisi ini menimbulkan beberapa implikasi. Pertama, terhambatnya fungsi kontrol publik sebagai wujud partisipasi demokratis. Kedua, tereduksinya ruang evaluasi akademik yang mestinya menopang pembaruan hukum pemilu. Ketiga, lahirnya potensi kecurigaan atas independensi lembaga penyelenggara maupun pengawas pemilu. Praktik demikian jelas bertentangan dengan prinsip akuntabilitas dan keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Keempat, resistensi budaya politik uang di tingkat akar rumput makin mengkrystal. Penelitian Pusat Riset Politik BRIN tahun 2022 menunjukkan 38% responden menganggap pemberian uang atau barang selama kampanye sebagai kewajaran, sedangkan 14% menilainya sebagai hak pemilih.¹²⁷ Budaya permisif ini mengakibatkan tingkat pelaporan kasus politik uang rendah; dari 147 kasus dugaan politik uang pada Pemilu 2024 hanya 36 yang dilaporkan oleh pemilih, selebihnya hasil temuan pengawas lapangan.¹²⁸ Meskipun praktik politik uang dianggap wajar oleh sebagian pemilih, tapi dalam UU 7/2017 tentang Pemilu sudah secara tegas melarang praktik tersebut, bahkan dalam Pasal 523 menyebutkan sanksi pidana penjara dan denda baik kepada pemberi maupun penerima. Kesenjangan antara praktik dilapangan dengan norma hukum ini perlu diperbaiki lagi baik dalam hal penegakan hukum maupun kesadaran masyarakatnya.

Bukan tanpa sebab kesadaran dan kepercayaan masyarakat tentang politik uang masih rendah, apabila dilihat dari sisi yang berbeda kondisi ini diakibatkan kurangnya kepercayaan masyarakat saat melakukan pelaporan. Contohnya pada Pilkada Jawa Barat 2018, terdapat pelapor politik uang yang harus berpindah tempat tinggal karena mendapat ancaman. Kondisi ini

¹²⁶ Indonesian Legal Roundtable, Audit Transparansi Putusan Pemilu 2024 (Jakarta, 2024)

¹²⁷ BRIN, Survei Nasional Politik Uang (Jakarta, 2022)

¹²⁸ Bawaslu RI, Database Politik Uang Pemilu 2024 (akses 30 Juni 2024).

memperlihatkan pentingnya membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem pelaporan dan perlindungan saksi pelapor. Meskipun telah ada UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban¹²⁹, namun dalam arena Pemilu tantangan menjadi lebih kompleks karena intensitas kontestasi politik yang tinggi, sehingga pelapor sering mengalami intimidasi.

Kelima, Salah satu kejahatan laten yang selalu menjadi sumber persoalan Pemilu adalah praktik politik uang. Dengan adanya praktik kotor ini, maka tali mandat antara kandidat dengan konstituen tidak lagi terbangun melalui kesamaan nilai, gagasan, serta visi dan misi. Yang terjadi adalah praktik transaksional yang mengandalkan uang maupun pemberian materi dalam bentuk lainnya sebagai alat tukar guna mendulang suara. Situasi ini kian memprihatinkan, dengan adanya data riset Guru Besar Ilmu Politik UIN Syarif Hidayatullah, Burhanuddin Muhtadi yang di tahun 2023 menyebut bahwa Indonesia menjadi salah satu negara dengan tingkat politik uang terbesar di dunia.¹³⁰

Di sisi lain, pada Pilkada serentak 2024, Bawaslu menyatakan bahwa terdapat 130 kasus dugaan politik uang yang terjadi selama masa tenang sampai hari pemungutan suara.¹³¹ Bahkan seluruh pasangan calon di Pilkada Barito Utara 2024 harus didiskualifikasi oleh Mahkamah Konstitusi karena terbukti melakukan politik uang dalam pemungutan suara ulang.¹³² Di tahun 2023, ICW mengumpulkan putusan pengadilan terkait politik uang yang terjadi pada Pemilihan Legislatif tahun 2019. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa politik uang yang diproses oleh Bawaslu melalui sentra penegakan hukum terpadu masih sangat minim. Di tengah hiruk pikuk diskursus masyarakat mengenai politik uang, proses penegakan hukumnya yang sampai persidangan bahkan berjumlah di bawah 50 putusan. Artinya, pengawas Pemilu belum efektif dalam mengawasi perbuatan para calon anggota legislatif maupun tim kampanyenya selama proses berlangsung.

Selain itu, penjeratan pidana politik uang juga tidak secara langsung menysasar pihak yang menyuruh melakukan. Merujuk data yang ICW himpun, pelaku yang berasal dari klaster tim kampanye, pihak pemberinya justru tidak diusut lebih lanjut. Dari segi pemberian sanksi pun masih terbilang rendah dan belum dapat memberikan efek jera bagi pelaku. Rata-

¹²⁹ ADCO Law, "Whistleblower di Indonesia: Panduan Komprehensif", <https://adcolaw.com/id/blog/whistleblower-di-indonesia-panduan-komprehensif/>

¹³⁰ CNN Indonesia, "Pakar: Politik Uang di Indonesia Tertinggi Ketiga di Dunia, diakses melalui: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231129203437-32-1030744/pakar-politik-uang-di-indonesia-tertinggi-ketiga-di-dunia>.

¹³¹ Metro TV, "Bawaslu RI Ungkap Ada 130 Kasus Politik Uang Pilkada 2024 di Seluruh Indonesia", diakses melalui: <https://www.metrotvnews.com/read/KYVCDLBq-bawaslu-ri-ungkap-ada-130-kasus-politik-uang-pilkada-2024-di-seluruh-indonesia>

¹³² TEMPO, "Kronologi Semua Paslon Pilkada Ulang Barito Utara Didiskualifikasi", diakses melalui: <https://www.tempo.co/hukum/kronologi-semua-paslon-pilkada-ulang-barito-utara-didiskualifikasi-1444248>.

rata tuntutan penjara dalam kasus politik uang hanya 4 bulan, dan rata-rata pemberian vonis hanya berkisar 3 bulan. Pemberian sanksi yang demikian tentu tidak mencerminkan upaya untuk menindak tegas kejahatan yang telah mencederai integritas pemilu. Sejumlah permasalahan ini juga tidak terlepas dari pengaturan politik uang baik di UU Pemilu maupun UU Pilkada yang masih tidak selaras dan belum cukup akomodatif dalam memberikan efek jera. Misalnya pengaturan politik uang di UU Pemilu hanya terbatas pada periodisasi waktu yang hanya mencakup masa tenang, masa kampanye, dan hari pemungutan suara. Ini menjadikan politik uang yang rentan terjadi di luar masa tersebut tidak dapat ditindaklanjuti.

Dalam pandangan Sarah Birch, rendahnya kualitas Pemilu ditandai dengan berkurangnya pencapaian kualitas perwakilan, maraknya korupsi, timbulnya praktik ilegal dan lahirnya kekerasan dan perang sipil.¹³³ Melihat realitas tersebut, penegakan hukum pemilu tidak hanya penting tetapi juga menjadi kunci utama untuk menjaga integritas sistem demokrasi elektoral. Tanpa adanya kepastian dan konsistensi dalam penegakan hukum, maka pemilu hanya akan menjadi ritual prosedural yang kehilangan legitimasi substansial. Penegakan hukum yang tegas, imparial dan berlandaskan *due process of law* merupakan fondasi yang menentukan apakah sengketa dapat diredam secara adil atau justru dibiarkan menjadi bara konflik yang berulang. Oleh karena itu, pembenahan sistem penegakan hukum pemilu dan penataan ulang regulasi adalah agenda mendesak dalam kerangka reformasi hukum pemilu yang berkeadilan.

¹³³ Sarah Birch, (2013), *Electoral Malpractice*, Oxford University Press: Oxford, hlm. 3.

BAB III

EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pendahuluan

Evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan tahapan krusial dalam penyusunan naskah akademik yang bertujuan untuk menilai efektivitas, relevansi, dan konsistensi norma hukum yang berlaku. Evaluasi ini dilakukan guna memastikan bahwa setiap ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya selaras dengan prinsip konstitusional dan sistem hukum nasional, tetapi juga mampu menjawab perkembangan sosial, politik, dan kelembagaan yang dinamis dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Dalam konteks sistem politik dan demokrasi elektoral, terdapat beberapa regulasi utama yang menjadi kerangka hukum penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pertama, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang mengatur penyelenggaraan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden secara serentak, termasuk mekanisme penyelenggaraan, pengawasan, serta penyelesaian sengketa hasil Pemilu. Kedua, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pilkada langsung di tingkat daerah. Ketiga, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, yang mengatur keberadaan, fungsi, dan tata kelola partai politik sebagai pilar utama demokrasi dan sarana rekrutmen politik dalam sistem elektoral Indonesia.

Ketiga undang-undang tersebut secara substansial saling berkaitan dalam mengatur siklus demokrasi elektoral, namun dalam prakteknya masih menunjukkan berbagai persoalan normatif dan kelembagaan. Di antaranya adalah tumpang tindih pengaturan antara kewenangan penyelenggara Pemilu dan Pilkada, perbedaan norma terkait tahapan serta jadwal penyelenggaraan, hingga ketidakharmonisan dalam pengaturan peran dan kewajiban partai politik antara Pemilu nasional dan Pilkada. Selain itu, perbedaan rezim hukum antara Pemilu dan Pilkada juga menimbulkan inefisiensi administratif, beban anggaran ganda, serta potensi inkonsistensi dalam penegakan hukum pemilihan.

Oleh karena itu, evaluasi terhadap ketiga undang-undang ini menjadi penting sebagai dasar untuk merumuskan arah pembaruan hukum pemilu yang lebih komprehensif. Gagasan kodifikasi atau unifikasi regulasi melalui pembentukan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dan Partai Politik

diharapkan dapat menyatukan norma-norma yang tumpang tindih, memperkuat kepastian hukum, serta menciptakan tata kelola penyelenggaraan demokrasi elektoral yang efisien, transparan, dan akuntabel dari tingkat nasional hingga lokal. Dengan demikian, hasil evaluasi ini tidak hanya berfungsi sebagai kajian normatif, tetapi juga sebagai pijakan konseptual dalam merancang sistem kepemiluan yang lebih integratif dan adaptif terhadap perkembangan demokrasi Indonesia di masa mendatang.

B. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

B.1 Permasalahan dan Tantangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu merupakan pondasi hukum utama bagi penyelenggaraan Pemilu serentak di Indonesia. Evaluasi terhadap substansi norma menjadi penting karena undang-undang ini tidak hanya mengatur prosedur elektoral, tetapi juga menentukan kualitas representasi, *fairness*, dan legitimasi demokrasi elektoral. Sejak berlakunya (dua kali pelaksanaan Pemilu), UU Pemilu telah mengalami sejumlah dinamika, termasuk beberapa ketentuan yang diuji dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), perubahan tafsir mengenai syarat pencalonan, serta kebutuhan harmonisasi dengan perkembangan politik nasional. Evaluasi substansi norma ini menyoroti beberapa aspek utama: desain sistem pemilu, syarat pencalonan, pengaturan penyelenggara pemilu, dan aspek penegakan hukum pemilu.

Pertama, dari perspektif sistem pemilu, UU Pemilu masih mempertahankan sistem proporsional terbuka untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Meskipun sistem ini dianggap memperkuat keterlibatan pemilih dalam menentukan calon, terdapat persoalan serius terkait biaya politik yang tinggi, fragmentasi internal partai, serta lemahnya akuntabilitas kader kepada partai. MK dalam Putusan Nomor 22/PUU-XXI/2023 kembali menegaskan konstitusionalitas proporsional terbuka, tetapi debat publik menunjukkan bahwa norma dalam UU Pemilu belum sepenuhnya menjawab persoalan disfungsi partai politik, komersialisasi pencalonan, dan oligarki partai. Dengan demikian, substansi norma tentang sistem pemilu masih menyimpan ketidaksempurnaan yang berpotensi menghambat pelembagaan demokrasi.

Kedua, terkait norma persyaratan pencalonan presiden, wakil presiden, kepala daerah, dan anggota DPR/DPRD, UU Pemilu menghadapi pertentangan antara kehendak publik untuk memiliki persaingan elektoral yang kompetitif dengan upaya penyesuaian syarat melalui politik legislasi atau litigasi di MK. Kasus perubahan batas usia calon kepala daerah yang terjadi melalui Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023, yang kemudian dianggap sebagai masalah etik konstitusional oleh Majelis Kehormatan MK,

menunjukkan bahwa sejumlah norma dalam UU Pemilu rawan dipolitisasi melalui tafsir pengadilan. Norma yang tidak rigid, tidak konsisten, dan terlalu banyak ruang interpretasi dapat membuka peluang politisasi hukum pemilu untuk kepentingan kandidat tertentu. Substansi UU Pemilu tidak menyediakan mekanisme pencegahan memadai terhadap penggunaan jalur pengujian undang-undang sebagai instrumen politik elektoral.

Ketiga, substansi norma yang mengatur penyelenggara pemilu juga perlu dievaluasi. UU Pemilu memberikan kedudukan kuat kepada KPU dan Bawaslu, tetapi belum memberikan standar integritas dan akuntabilitas yang memadai bagi rekrutmen anggota. Kontroversi seleksi KPU–Bawaslu tahun 2022 memperlihatkan bahwa desain normatif dalam UU Pemilu masih membuka ruang intervensi politik, meskipun secara formal seleksi dilakukan melalui panitia seleksi. Ketiadaan mekanisme uji kelayakan berbasis rekam jejak etik, integritas finansial, dan evaluasi masa jabatan sebelumnya membuat norma dalam undang-undang ini belum menjamin independensi penyelenggara secara optimal.

Keempat, substansi norma penegakan hukum pemilu masih bersifat sektoral dan terfragmentasi. UU Pemilu membagi kewenangan antara Sentra Gakkumdu untuk pidana pemilu, Bawaslu untuk pelanggaran administrasi dan etik, serta MK untuk perselisihan hasil pemilu. Fragmentasi ini menyebabkan banyak pelanggaran serius tidak terselesaikan secara efektif, terutama politik uang yang sulit dibuktikan dan sering kali terjadi secara massif. Norma pidana pemilu yang bersifat *lex specialis* tetapi berkarakter administratif tidak memberikan efek jera, sementara standar pembuktian yang tidak khas pemilu membuat banyak kasus berhenti pada tahap klarifikasi. Secara keseluruhan, substansi UU Pemilu masih membutuhkan perbaikan agar lebih responsif terhadap kompleksitas Pemilu serentak nasional.

Kelima, Perlunya penyelarasan ketentuan pidana dalam UU Pemilu dengan KUHP baru muncul dari kebutuhan untuk memastikan bahwa regulasi pemilu tetap relevan, konsisten, dan dapat diterapkan tanpa menimbulkan konflik norma. KUHP 2023 membawa perubahan paradigma pemidanaan, termasuk penataan ulang jenis-jenis sanksi, batasan pidana, serta perluasan asas-asas pemidanaan yang berbeda dari rezim sebelumnya. Tanpa harmonisasi, ketentuan pidana dalam UU Pemilu berpotensi menjadi tidak sejalan dengan prinsip dan struktur pemidanaan yang kini berlaku secara nasional. Hal ini dapat memunculkan ketidakpastian hukum, misalnya mengenai jenis sanksi yang dapat dijatuhkan, batas minimum dan maksimum pidana, hingga perluasan definisi perbuatan yang dapat dipidana.

Selain itu, harmonisasi diperlukan agar penegakan hukum Pemilu berjalan efektif dan tidak menimbulkan ruang interpretasi yang merugikan integritas proses elektoral. Ketidaksinkronan antara UU Pemilu dan KUHP

baru dapat menyebabkan perbedaan tafsir dalam penanganan perkara, terutama terkait delik pemilu yang bersifat khusus namun harus diterapkan dalam kerangka pemidanaan nasional. Tanpa penyelarasan, aparat penegak hukum berisiko menghadapi ambiguitas dalam menentukan dasar hukum, sementara peserta Pemilu dan masyarakat tidak memperoleh kepastian mengenai batas-batas perilaku yang dapat dipidana. Oleh karena itu, revisi atau penyesuaian terhadap ketentuan pidana Pemilu menjadi penting bukan hanya untuk menjaga konsistensi regulasi, tetapi juga untuk menjamin bahwa penegakan hukum Pemilu berlangsung adil, proporsional, dan sesuai dengan perkembangan hukum pidana nasional.

B.1.1 Evaluasi Struktur Kelembagaan Penyelenggara dan Pengawas Pemilu

Struktur kelembagaan penyelenggara dan pengawas Pemilu merupakan pondasi utama bagi terjaganya legitimasi dan kredibilitas proses elektoral di Indonesia. UU Nomor 7 Tahun 2017 sebenarnya telah menyediakan kerangka kelembagaan melalui pembentukan tiga institusi inti, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara teknis, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga pengawasan, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang mengawal kode etik penyelenggara. Ketiga lembaga ini sejatinya dimaksudkan untuk saling melengkapi dalam menjaga prinsip independensi, profesionalisme, dan akuntabilitas. Namun, kompleksitas penyelenggaraan Pemilu yang kian meningkat justru memperlihatkan berbagai persoalan mendasar dalam hubungan kelembagaan, kejelasan kewenangan, serta kapasitas organisasi, sehingga memerlukan evaluasi menyeluruh.

Salah satu persoalan yang paling menonjol adalah kerentanan independensi kelembagaan akibat mekanisme seleksi anggota penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh DPR. Meskipun UU Pemilu memberikan status independen kepada KPU dan Bawaslu, proses seleksi yang sangat politis menimbulkan celah intervensi dari partai politik. Potensi konflik kepentingan menjadi tidak terhindarkan ketika partai-partai peserta Pemilu sekaligus memegang peranan sentral dalam menentukan figur komisioner. Dalam praktiknya, kondisi ini menciptakan tekanan terselubung bagi anggota KPU dan Bawaslu dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan politik tertentu. Situasi semacam ini memperlemah perlindungan institusional yang dibutuhkan penyelenggara untuk bekerja secara objektif dan profesional, sehingga publik mudah meragukan integritas keputusan yang diambil, terutama pada isu-isu sensitif seperti verifikasi partai politik atau penetapan calon.

Di sisi lain, keberadaan DKPP sebagai lembaga penegak etik juga menghadirkan dinamika tersendiri. Meski dibentuk untuk menjaga integritas penyelenggara Pemilu, DKPP dalam praktiknya kerap memperluas tafsir kewenangannya hingga memasuki ruang teknis yang seharusnya menjadi

domain KPU atau Bawaslu. Sejumlah putusnya membatalkan atau mengoreksi keputusan teknis penyelenggara, sehingga memunculkan ketidakpastian hukum. Ketidaktegasan batas antara pelanggaran etik dan persoalan administratif membuat DKPP sering dianggap sebagai instrumen yang dapat digunakan oleh pihak yang merasa dirugikan untuk menyerang keputusan penyelenggara Pemilu. Ketidakkonsistenan standar etik antar perkara semakin memperuncing ketidakpastian tersebut dan menciptakan instabilitas kelembagaan yang berdampak pada efektivitas seluruh tahapan Pemilu.

Persoalan lainnya muncul dari hubungan kelembagaan antara KPU dan Bawaslu yang kerap mencerminkan ketegangan struktural akibat ambiguitas norma dalam UU Pemilu. Meskipun undang-undang telah membagi fungsi keduanya, batas kewenangan seringkali kabur sehingga melahirkan konflik dalam sejumlah tahapan penting. KPU berpendapat bahwa kewenangannya dalam aspek administratif dan teknis bersifat final, sementara Bawaslu memandang tugas pengawasan mencakup kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi yang bersifat memerintahkan. Perbedaan persepsi ini menciptakan ketidakseimbangan dan potensi rivalitas antar penyelenggara, terutama ketika rekomendasi Bawaslu bertentangan dengan keputusan KPU. Karena undang-undang tidak menyediakan mekanisme penyelesaian tafsir yang mengikat, setiap institusi cenderung berjalan dengan keyakinannya sendiri terhadap batas otoritas masing-masing.

Ketegangan struktural tersebut tampak jelas dalam beberapa kasus, termasuk polemik Partai Prima pada Pemilu 2024. Setelah dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh KPU, Partai Prima mengajukan permohonan ke Bawaslu yang kemudian mengeluarkan putusan yang menyatakan KPU telah melakukan pelanggaran administrasi dan memerintahkan verifikasi ulang. Langkah tersebut dipandang KPU sebagai intervensi terhadap independensi lembaga. Konflik kemudian semakin meluas ketika Partai Prima membawa perkara tersebut ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yang melalui putusan kontroversialnya memerintahkan penundaan seluruh tahapan Pemilu. Putusan ini tidak hanya melampaui kewenangan peradilan umum, tetapi juga mencerminkan lemahnya desain kelembagaan dalam menahan eskalasi konflik kewenangan antar institusi penyelenggara Pemilu. Ketiadaan mekanisme penyelesaian sengketa internal yang efektif menyebabkan konflik merambat keluar dari sistem penyelenggaraan Pemilu dan menimbulkan kegaduhan politik di tingkat nasional.

Polarisasi kewenangan juga tampak dalam kasus pencalonan mantan narapidana korupsi pada Pemilu 2019. KPU melalui PKPU 20/2018 melarang mantan narapidana korupsi maju sebagai calon legislatif, namun Bawaslu memerintahkan agar nama-nama calon yang dicoret dimasukkan kembali. Sengketa ini baru diselesaikan melalui putusan Mahkamah Agung yang menyatakan PKPU tersebut bertentangan dengan UU Pemilu. Namun, sebelum putusan itu keluar, hubungan kelembagaan antara KPU dan

Bawaslu sudah terlanjur tegang dan tahapan Pemilu mengalami penundaan. Konflik tersebut mengilustrasikan bahwa ambiguitas norma tidak hanya berdampak pada kualitas penyelenggaraan Pemilu, tetapi juga pada efektivitas waktu dan stabilitas proses demokrasi.

Jika ditelusuri lebih jauh, berbagai persoalan tersebut berakar pada ambiguitas norma dalam UU Pemilu yang membagi kewenangan penyelenggara Pemilu tanpa menetapkan garis batas yang tegas. Pasal 22E UUD 1945 memang menyebut bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, namun pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang justru membagi tugas tersebut kepada tiga lembaga dengan mandat berbeda. Desain ini pada mulanya dimaksudkan untuk menghadirkan mekanisme check and balance internal, tetapi dalam praktiknya menghasilkan tumpang tindih kewenangan dan rivalitas kelembagaan. Tanpa mekanisme koordinasi yang kuat dan struktur penyelesaian sengketa internal yang final, check and balance berubah menjadi konflik horizontal yang menghambat efektivitas penyelenggaraan Pemilu.

B.1.2 Efektivitas Penegakkan Hukum Pemilu

Ambiguitas norma dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah menjadi sumber utama ketidakefektifan penegakan hukum pemilu. Meskipun undang-undang ini berupaya membedakan secara tegas antara pelanggaran administratif, etik, dan pidana, batas-batas kategorisasi tersebut tidak terumuskan dengan cukup jelas sehingga membuka ruang interpretasi yang luas. Ketentuan mengenai politik uang, pelibatan aparatur negara, dan pelanggaran kampanye hanya memberikan rumusan umum tanpa indikator operasional yang dapat diterapkan secara konsisten di seluruh wilayah. Akibatnya, satu jenis perbuatan dapat ditangani sebagai pelanggaran administratif di satu daerah, sementara di daerah lain diproses sebagai tindak pidana pemilu. Ketidaksamaan perlakuan tersebut tidak hanya memunculkan ketidakpastian hukum, tetapi juga merusak prinsip keadilan elektoral yang menjadi landasan penyelenggaraan pemilu.

Ketidakjelasan norma ini berdampak langsung pada ketidakterpaduan mekanisme penegakan hukum. UU Pemilu memang menempatkan Bawaslu sebagai pintu masuk bagi seluruh laporan pelanggaran, tetapi mekanisme pembedaan pelanggaran yang diatur undang-undang tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Dalam berbagai kasus, perbuatan yang memenuhi unsur pidana tidak diproses sebagai tindak pidana, melainkan dialihkan ke ranah etik atau administrasi. Pergeseran forum penanganan ini seringkali dilakukan atas dasar alasan formil yang tidak sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan, sehingga menimbulkan kesan bahwa keputusan penanganan lebih ditentukan oleh pertimbangan pragmatis ketimbang

analisis yuridis. Sebaliknya, kesalahan administratif yang sifatnya prosedural justru dapat digeser menjadi persoalan etik atau bahkan diarahkan ke ranah pidana. Pola yang tidak konsisten ini menunjukkan bahwa rumusan norma yang ambigu telah membuka ruang bagi penegakan hukum yang tidak proporsional.

Upaya mengatasi tumpang tindih kewenangan dilakukan melalui pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), yang menyatukan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam forum koordinasi. Meski secara normatif lembaga ini dirancang untuk menyatukan persepsi dan mencegah perbedaan tafsir antarinstansi, dalam praktiknya Gakkumdu tidak mampu menjadi ruang pemutus yang efektif. Banyak laporan berhenti pada pembahasan awal karena perbedaan penafsiran unsur delik, lemahnya komunikasi antar lembaga, atau dominasi kepentingan sektoral. Ketidakterpaduan pendekatan pembuktian, khususnya antara aparat penegak hukum yang cenderung berkuat pada unsur formil dan Bawaslu yang memahami konteks pelanggaran, menyebabkan proses yang seharusnya cepat dan *lex specialis* justru berlarut dan tidak memberikan kepastian bagi para pihak. Tidak adanya mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat yang mengikat menjadikan hasil akhir sering ditentukan oleh kompromi informal yang tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Ambiguitas norma juga memperlihatkan dampak signifikan terhadap efektivitas penegakan hukum di lapangan. Pengawas pemilu di kecamatan dan kabupaten kerap ragu menindaklanjuti laporan karena kekhawatiran salah menentukan kategori pelanggaran, mengingat tidak ada pedoman interpretatif yang operasional. Beban pembuktian yang berat, terutama dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu yang dibatasi tenggat waktu pendek, menyebabkan banyak perkara terhenti bukan karena unsur delik tidak terpenuhi, tetapi karena dukungan teknis dan kelembagaan tidak memadai. Sementara itu, perkembangan modus kecurangan yang semakin digital, mulai dari disinformasi, ujaran kebencian, hingga politik uang berbasis aplikasi, tidak mampu dijangkau oleh ketentuan hukum yang masih berfokus pada pelanggaran konvensional. Norma yang tidak responsif terhadap dinamika teknologi hanya mempertebal ketimpangan antara skema hukum yang tersedia dan kompleksitas pelanggaran yang terjadi.

Pada saat yang sama, penegakan hukum pemilu menghadapi tantangan serius dalam hal keselarasan antar lembaga. Peraturan pelaksana seperti Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, serta ketentuan etik DKPP seringkali tidak selaras. Sebagian norma pelaksana bahkan menafsirkan ulang ketentuan undang-undang, sehingga menambah kerumitan implementasi. Ketidaksinkronan ini berdampak pada pertentangan kewenangan, terutama ketika pelanggaran melibatkan penyelenggara pemilu. Ada kecenderungan bahwa pelanggaran yang seharusnya diproses secara pidana justru dialihkan ke mekanisme etik, sehingga menciptakan *downgrading* terhadap perbuatan

yang merusak integritas pemilu. Praktik ini bukan hanya melemahkan pesan normatif bahwa pelanggaran serius harus ditindak tegas, tetapi juga mengaburkan batas antara pelanggaran yang menyangkut integritas personal dan pelanggaran yang berimplikasi pada rusaknya tatanan demokrasi.

Penegakan hukum pemilu juga dipengaruhi oleh ketidakkonsistenan putusan pengadilan. Ketika Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi menangani isu-isu yang saling berkaitan tanpa batas yang tegas, fragmentasi kewenangan menjadi tak terhindarkan. Putusan yang saling bertentangan berpotensi melemahkan kepercayaan peserta dan pemilih terhadap kepastian hukum. Dalam konteks pemilu, inkonsistensi tersebut menimbulkan persepsi bahwa penyelesaian sengketa tidak sepenuhnya berdiri pada fondasi hukum yang kuat, tetapi bergantung pada forum yang menangani perkara tersebut.

Di luar aspek kelembagaan, tekanan politik dan polarisasi sosial turut mempengaruhi penegakan hukum pemilu. Pada tahun-tahun politik, keputusan penanganan pelanggaran seringkali dibaca publik sebagai bagian dari kontestasi politik yang lebih luas. Ketika penanganan suatu kasus dinilai tidak tegas atau bahkan dianggap berpihak, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap integritas penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum menurun. Dalam situasi demikian, norma yang ambigu semakin memperkuat potensi intervensi politik dalam proses penegakan hukum.

Seluruh dinamika tersebut menunjukkan bahwa akar persoalan penegakan hukum pemilu terletak pada tidak matangnya desain normatif dan kelembagaan dalam UU Pemilu. Ambiguitas rumusan norma, ketidaktepatan pemisahan kewenangan, lemahnya koordinasi antar instansi, serta tidak responsifnya regulasi terhadap perkembangan teknologi menjadikan penegakan hukum pemilu tidak efektif, tidak konsisten, dan tidak proporsional. Keadaan ini menimbulkan ketidakadilan substantif bagi peserta pemilu sekaligus menggerus legitimasi hasil pemilu di mata publik. Untuk memperkuat integritas pemilu, rekonstruksi norma dan desain kelembagaan menjadi langkah mendesak guna memastikan penegakan hukum yang lebih koheren, pasti, dan mampu menjawab dinamika pemilu modern.

B.1.3 Regulasi Kampanye Digital dan Dana Kampanye yang Belum Adaptif

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah mengubah secara radikal lanskap politik elektoral di Indonesia. Kampanye kini tidak lagi terbatas pada ruang publik konvensional, tetapi juga berlangsung masif di dunia digital. Sayangnya, UU Pemilu Tahun 2017 belum sepenuhnya adaptif terhadap dinamika ini. Regulasi kampanye digital masih sangat umum,

belum mampu menjangkau kompleksitas praktik politik di media sosial, mulai dari penggunaan *microtargeting*, kampanye terselubung, hingga penyebaran disinformasi politik. Padahal, fenomena *hoaks* dan manipulasi opini publik di ruang digital telah terbukti mempengaruhi persepsi dan perilaku pemilih secara signifikan.

Selain itu, pengaturan dana kampanye masih memiliki celah besar. Ketentuan tentang pelaporan dana kampanye memang sudah diatur, namun mekanisme audit dan transparansinya masih lemah. Banyak kasus menunjukkan bahwa laporan dana kampanye bersifat formalitas, sementara sumber dana dan pengeluarannya sulit dilacak. Dalam era digital, arus dana kampanye semakin kompleks karena melibatkan transaksi daring dan dukungan melalui media sosial yang sulit dikontrol oleh aparat pengawas. Ketiadaan kerangka hukum yang adaptif terhadap kampanye digital dan pendanaan politik modern menimbulkan potensi ketimpangan kompetisi antar peserta Pemilu, serta membuka ruang bagi praktik politik uang dalam bentuk baru.

B.1.4 Pemisahan Rezim Pemilu dan Pilkada

Kendati Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) telah menata penyelenggaraan pemilu nasional secara serentak sebagai bagian dari reformasi sistem politik pasca reformasi, regulasi ini menyisakan persoalan fundamental. Salah satu isu yang paling menonjol adalah pemisahan rezim hukum antara pemilihan umum (Pemilu) nasional, yang mencakup pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, dan DPD, dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang diatur dalam undang-undang tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Pemisahan ini tidak sekadar teknis, melainkan berdampak sistemik terhadap desain demokrasi elektoral Indonesia. Pemilu nasional dan Pilkada dijalankan dengan sistem, jadwal, dan perangkat hukum yang berbeda. Akibatnya, negara setiap tahun dihadapkan pada mobilisasi sumber daya besar, baik anggaran, tenaga, maupun logistik, untuk dua jenis pemilihan yang berbeda. Beban penyelenggara di lapangan meningkat secara signifikan. Fenomena kelelahan bahkan kematian petugas pada Pemilu 2019 menjadi ilustrasi konkret dari desain sistem yang tidak seimbang antara kapasitas penyelenggara dan beban kerja yang ditanggungnya.

Lebih jauh, perbedaan norma antara UU Pemilu dan UU Pilkada melahirkan disharmoni hukum dalam beberapa aspek mendasar. Misalnya, ketidaksinkronan mengenai masa jabatan dan waktu pelantikan pejabat politik, perbedaan syarat calon kepala daerah dan calon legislatif, hingga inkonsistensi pengaturan dana kampanye dan pelaporan keuangan partai. Akibatnya, tujuan utama keserentakan yang semula dimaksudkan untuk

efisiensi dan konsolidasi politik justru berubah menjadi tumpang tindih aturan dan kelelahan institusional.

Perdebatan mengenai keserentakan pemilu mencapai babak baru setelah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 135/PUU-XXII/2024, yang dibacakan pada 26 Juni 2025. Dalam putusan tersebut, MK menafsirkan bahwa penyelenggaraan pemilihan anggota DPRD harus dilakukan secara serentak dengan Pilkada, bukan bersama pemilihan presiden, DPR, dan DPD sebagaimana diatur sebelumnya. Putusan ini dengan sendirinya mengakhiri format pemilu “lima kotak suara” yang selama ini berlaku, dan memunculkan kembali model pemilu dua gelombang: pertama untuk pemilu nasional, dan kedua untuk pemilu daerah.

Dalam pertimbangan hukumnya, MK berargumen bahwa pemisahan jadwal antara pemilu nasional dan daerah akan memberikan ruang yang lebih besar bagi pemilih untuk menilai calon kepala daerah dan anggota DPRD berdasarkan kebutuhan lokal tanpa terdistraksi oleh isu nasional. MK juga menilai keserentakan penuh sebagaimana Pemilu 2019 dan 2024 telah menimbulkan kompleksitas teknis luar biasa bagi penyelenggara, peserta, dan pemilih. KPU, misalnya, harus mengelola verifikasi partai, pencalonan, kampanye, hingga rekapitulasi untuk lima jenis pemilihan sekaligus. Sementara itu, pemilih menghadapi kebingungan saat memilih di lima surat suara, sehingga angka suara tidak sah meningkat tajam.

Dalam perspektif manajemen pemilu, argumentasi MK ini memiliki dasar rasional. Pengalaman dua pemilu serentak menunjukkan bahwa beban kerja penyelenggara tidak proporsional, sementara partai politik pun kesulitan melakukan rekrutmen calon legislatif yang berkualitas. Namun secara konstitusional, putusan ini menimbulkan perdebatan serius. Sebagian kalangan menilai MK telah melampaui kewenangan konstitusionalnya sebagai *negative legislator* dengan bertindak sebagai *positive legislator* yang menciptakan norma baru. Dengan menafsirkan bahwa pemilu DPRD dipisahkan dari pemilu nasional, MK dianggap telah “mengubah” makna Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD secara serentak setiap lima tahun sekali.

Perdebatan ini semakin menguat karena amar putusan MK menentukan jeda waktu 2 hingga 2,5 tahun antara pelantikan pejabat hasil pemilu nasional dengan pelaksanaan pemilu daerah. Skema jeda ini menimbulkan kekhawatiran terjadinya pelanggaran terhadap prinsip periodisasi jabatan yang tegas diatur dalam konstitusi. Jika diikuti secara literal, norma transisi yang mengatur perpanjangan masa jabatan anggota DPRD atau kepala daerah demi menyesuaikan jadwal baru justru berpotensi menimbulkan *krisis konstitusional*.

Dalam konteks ini, muncul perdebatan antara dua pendekatan konstitusional: pertama, pandangan yang melihat putusan MK sebagai

penerapan *the living constitution*, yakni upaya menafsirkan konstitusi secara adaptif sesuai perkembangan sosial dan kebutuhan demokrasi kontemporer. Kedua, pandangan yang menilai bahwa MK telah melewati batas penafsiran karena norma dalam Pasal 22E ayat (1) dan (2) bersifat tertutup dan tidak memerlukan reinterpretasi. Frasa “setiap lima tahun sekali” dan “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden-Wakil Presiden, dan DPRD” telah dirumuskan secara eksplisit, sehingga perubahan terhadapnya hanya dapat dilakukan melalui amandemen konstitusi oleh MPR, bukan melalui tafsir yudisial.

Dari sisi politik hukum, putusan ini juga menunjukkan ketegangan antara rasionalitas teknokratis dan prinsip konstusionalitas. MK berupaya menjawab persoalan manajerial penyelenggaraan pemilu lima kotak, tetapi disisi lain menimbulkan implikasi normatif yang menyentuh tatanan dasar sistem ketatanegaraan. Beberapa kalangan menilai, langkah MK merupakan bentuk *constitutional engineering* yang terlalu jauh, karena perubahan format keserentakan seharusnya menjadi wilayah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang, bukan hasil tafsir peradilan.

Namun demikian, perlu diakui bahwa putusan MK juga lahir dari evaluasi empiris terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019 dan 2024 yang dinilai tidak efisien dan membebani demokrasi. Jumlah petugas pemilu yang meninggal dunia, kesulitan logistik, serta menurunnya partisipasi publik dalam Pilkada setelah pemilu nasional menunjukkan bahwa desain “lima kotak” tidak sepenuhnya sejalan dengan asas *langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil* sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dalam hal ini, MK tampak mencoba menyeimbangkan antara efisiensi teknis dan efektivitas demokrasi.

Sementara itu, dari sisi kelembagaan, DPR dan pemerintah justru merespons putusan tersebut dengan langkah politik yang tidak sejalan dengan substansi masalah. Beberapa partai politik mendorong revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, bukan membahas revisi UU Pemilu sebagaimana mestinya. Fenomena ini memperlihatkan resistensi politik terhadap putusan pengadilan konstitusi, sekaligus menunjukkan lemahnya kultur *constitutional compliance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pemisahan rezim Pemilu dan Pilkada pasca putusan MK tersebut menuntut reformulasi menyeluruh terhadap arsitektur hukum pemilu. Revisi terhadap UU Pemilu dan UU Pilkada perlu diarahkan bukan hanya untuk menyesuaikan jadwal pemilu nasional dan daerah, tetapi juga untuk menjamin konsistensi prinsip konstusional, efisiensi logistik, serta kesinambungan pemerintahan. Penataan ulang ini harus menghindari jebakan inkonsistensi hukum dan potensi pelanggaran terhadap asas periodisasi jabatan publik.

Persoalan mendasar yang kini mengemuka bukan lagi sekadar tentang teknis penyelenggaraan, melainkan tentang bagaimana menegakkan

keseimbangan antara stabilitas politik, efisiensi administratif, dan supremasi konstitusi. Pemisahan pemilu nasional dan daerah harus dipandang dalam kerangka penataan sistem demokrasi yang rasional dan taat asas, bukan sekadar sebagai solusi pragmatis atas persoalan teknis yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu serentak sebelumnya.

Oleh karena itu, revisi UU Pemilu juga menjadi instrumen penting untuk mencegah ketidakharmonisan lebih lanjut antara norma hukum dan putusan MK. Dalam sistem hukum yang menempatkan putusan MK sebagai final dan mengikat, pembentuk undang-undang memiliki kewajiban konstitusional untuk menindaklanjuti putusan tersebut melalui pembentukan norma baru. Ketidakpatuhan terhadap putusan MK bukan hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga melemahkan prinsip supremasi konstitusi dan otoritas lembaga peradilan.

B.1.5 Penyelarasan Ketentuan Pidana Pemilu dengan KUHP Nasional

Mulai 2 Januari 2026, Indonesia akan memasuki babak baru dalam sistem hukum pidananya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional). Pemberlakuan KUHP baru ini membawa perubahan paradigma mendasar dalam pemidanaan, baik dari segi asas, sistematika, maupun jenis sanksi. Kondisi ini menuntut adanya penyesuaian dan penyelarasan terhadap berbagai ketentuan hukum sektoral yang masih menggunakan dasar rumusan pidana lama, termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu).

Ketentuan pidana dalam UU Pemilu pada dasarnya mengatur berbagai perbuatan yang juga dikenal dalam KUHP Nasional, seperti penyuapan, penghasutan, penyebaran berita bohong, atau perusakan alat peraga. Namun, perbedaannya terletak pada konteks perbuatan, yakni dilakukan dalam masa dan situasi pemilihan umum. Dengan demikian, secara hukum delik pemilu merupakan tindak pidana umum yang terjadi dalam konteks khusus penyelenggaraan pemilu, sehingga bersifat *lex specialis* terhadap ketentuan umum dalam KUHP.

Meskipun bersifat khusus, substansi delik dan asas pertanggungjawaban pidana tetap harus selaras dengan prinsip-prinsip umum yang diatur dalam KUHP Nasional. Misalnya, KUHP baru menekankan pentingnya asas proporsionalitas, ultimum remedium, dan tujuan pemidanaan yang berorientasi pada keadilan korektif serta restoratif. Namun dalam prakteknya, ketentuan pidana dalam UU Pemilu masih banyak yang berorientasi represif dan tidak membedakan tingkat kesalahan atau akibat yang ditimbulkan. Sebagai contoh, UU Pemilu mengancam pidana bagi pelaku politik uang tanpa mempertimbangkan besaran nilai, motif, maupun dampak terhadap hasil pemilu. Rumusan seperti ini berpotensi tidak sejalan

dengan KUHP baru yang mewajibkan proporsionalitas antara kesalahan dan sanksi.

Penyelarasan ini menjadi penting agar tidak terjadi dualisme norma antara tindak pidana umum dan tindak pidana pemilu. Sebagai ilustrasi, perbuatan memberikan uang untuk memengaruhi pilihan orang lain dapat dikualifikasikan sebagai *penyuapan* dalam KUHP, tetapi juga sebagai *politik uang* dalam UU Pemilu. Kedua ketentuan mengatur perbuatan yang sama, hanya berbeda pada konteks dan tujuannya. Dalam hal ini, rumusan pidana pemilu seharusnya diselaraskan dengan KUHP, namun tetap mempertahankan kekhususan dalam bentuk pemberatan pidana (*aggravating circumstance*) karena dilakukan pada masa dan situasi penyelenggaraan pemilu yang menyangkut kepentingan publik yang lebih luas.

Kekhususan tersebut dapat diberlakukan melalui formulasi pemberatan pidana dalam konteks elektoral, misalnya dengan menambahkan unsur bahwa tindak pidana dilakukan pada masa kampanye, masa tenang, atau hari pemungutan suara. Dengan demikian, substansi deliknya tetap tunduk pada prinsip umum KUHP, namun konteks penyelenggaraan pemilu menjadi dasar rasional untuk menjatuhkan pidana yang lebih berat. Model ini sejalan dengan asas diferensiasi pemidanaan (*differentiated criminal liability*), di mana konteks sosial dan politik menjadi faktor yang memperkuat tingkat kesalahan pelaku.

Selain itu, KUHP Nasional memperkenalkan beberapa bentuk pidana baru seperti pidana pengawasan dan pidana kerja sosial yang bersifat korektif dan tidak selalu menuntut pemenjaraan. Ketentuan ini dapat diadopsi dalam penyusunan ulang pidana pemilu, terutama untuk pelanggaran ringan seperti kampanye di luar jadwal atau penggunaan fasilitas negara. Dengan mengadopsi mekanisme ini, hukum pemilu tidak hanya menekankan penghukuman, tetapi juga pendidikan politik dan perbaikan perilaku peserta pemilu.

Di sisi lain, pengakuan terhadap korporasi sebagai subjek hukum pidana dalam KUHP Nasional juga membawa implikasi langsung terhadap penegakan hukum pemilu. Dalam banyak kasus, pelanggaran pemilu dilakukan oleh atau atas nama partai politik, bukan hanya oleh individu. Oleh karena itu, penyelarasan UU Pemilu dengan KUHP harus mempertegas tanggung jawab pidana partai politik sebagai badan hukum. Hal ini akan mendorong peningkatan disiplin internal partai dan memperkuat akuntabilitas kelembagaan dalam proses elektoral.

Penyelarasan juga penting dalam konteks kelembagaan penegakan hukum. Mekanisme Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) yang melibatkan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan perlu disesuaikan dengan sistem peradilan pidana terpadu sebagaimana diatur dalam KUHP baru. Kejelasan tentang batas antara pelanggaran etik, administratif, dan pidana

perlu ditegaskan agar penegakan hukum pemilu tetap efisien, konsisten, dan tidak tumpang tindih dengan ketentuan hukum pidana umum.

Dengan demikian, pemberlakuan KUHP Nasional pada tahun 2026 menjadi momentum penting untuk melakukan harmonisasi menyeluruh terhadap ketentuan pidana dalam UU Pemilu. Prinsip-prinsip baru dalam KUHP, seperti proporsionalitas, diferensiasi pemidanaan, pengakuan korporasi, dan sanksi alternatif, harus diintegrasikan ke dalam kerangka hukum kepiluan. Namun, penyelarasan tersebut tidak boleh menghapus kekhususan pemilu sebagai momen krusial dalam demokrasi. Oleh karena itu, delik pemilu tetap perlu mempertahankan karakter khususnya melalui pemberatan pidana atas tindak pidana umum yang dilakukan dalam konteks penyelenggaraan pemilu.

Langkah harmonisasi ini bukan sekadar penyesuaian teknis, melainkan bagian dari upaya lebih besar untuk menegakkan keadilan elektoral dalam era hukum nasional yang baru. Dengan penyelarasan yang tepat, sistem pemidanaan pemilu akan lebih konsisten, proporsional, dan sesuai dengan semangat KUHP Nasional yang menempatkan hukum pidana sebagai sarana mewujudkan keadilan substantif dan integritas demokrasi.

C. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota

Secara konseptual, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah memberikan landasan penting bagi penyelenggaraan demokrasi lokal, dalam praktiknya regulasi ini masih menyisakan berbagai permasalahan substantif dan kelembagaan. Salah satu persoalan utama terletak pada dualisme rezim hukum antara Pemilu dan Pilkada yang menyebabkan ketidaksinkronan norma dalam penyelenggaraan, pengawasan, dan penyelesaian sengketa. Pemilu nasional diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, sedangkan Pilkada diatur tersendiri oleh UU 10/2016. Pemisahan ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara penyelenggara di tingkat nasional dan daerah, serta perbedaan prosedur yang menyulitkan integrasi sistem pemilihan secara keseluruhan.

Ketiadaan satu sistem hukum elektoral terpadu berdampak pada tahapan penyelenggaraan yang tidak seragam. Misalnya, dalam hal penetapan daftar pemilih tetap (DPT) dan verifikasi partai politik, terdapat perbedaan mekanisme antara pemilihan nasional dan Pilkada. Hal ini menimbulkan kebingungan di tingkat daerah, terutama bagi penyelenggara yang harus menyesuaikan dua sistem regulasi dalam waktu berdekatan. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa juga berbeda: sengketa hasil Pemilu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan sengketa administratif Pilkada diselesaikan di Mahkamah Agung sebelum hasilnya dibawa ke MK. Perbedaan jalur hukum ini membuat penyelesaian sengketa Pilkada lebih panjang dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dari sisi politik, mekanisme pencalonan kepala daerah masih sangat bergantung pada rekomendasi elit partai politik di tingkat pusat. Ketentuan Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada yang mensyaratkan dukungan minimal 20 persen kursi DPRD atau 25 persen akumulasi suara partai pengusung menyebabkan dominasi elite nasional dalam menentukan calon. Akibatnya, proses kaderisasi internal partai di daerah menjadi stagnan dan semangat otonomi politik lokal tereduksi. Banyak calon potensial di tingkat daerah gagal memperoleh tiket pencalonan karena tidak mendapatkan rekomendasi dari pengurus pusat, sekalipun mereka memiliki basis dukungan masyarakat yang kuat.

Praktik semacam ini menciptakan ketergantungan politik yang tinggi antara daerah dan pusat, sehingga makna otonomi daerah menjadi semu. Pilkada yang seharusnya menjadi arena demokrasi lokal untuk menampilkan calon pemimpin dari masyarakat daerah justru sering kali berubah menjadi instrumen reproduksi kekuasaan partai di tingkat nasional. Kondisi ini semakin diperparah dengan minimnya transparansi proses seleksi calon di internal partai serta maraknya praktik mahar politik yang sulit dibuktikan tetapi diakui luas oleh publik.

Permasalahan lain yang terus berulang dalam setiap penyelenggaraan Pilkada adalah pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Fenomena keberpihakan ASN kepada calon petahana atau kandidat tertentu telah menjadi masalah klasik yang sulit diatasi. Meskipun telah ada mekanisme pengawasan melalui Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Bawaslu, dan Kementerian PAN-RB, koordinasi antar lembaga tersebut masih lemah. Proses penindakan terhadap pelanggaran netralitas ASN sering kali tidak efektif karena tumpang tindih kewenangan dan lambatnya respons birokrasi. Banyak kasus pelanggaran yang hanya berakhir dengan teguran administratif tanpa sanksi tegas, sehingga tidak menimbulkan efek jera.

Masalah serupa terjadi pada penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik selama masa kampanye. Kepala daerah petahana kerap memanfaatkan fasilitas negara, program bantuan sosial, atau proyek pemerintah untuk meningkatkan elektabilitasnya. Meskipun UU Pilkada telah melarang praktik semacam itu, lemahnya pengawasan di lapangan membuat pelanggaran terus terjadi. Dalam beberapa kasus, seperti Pilkada 2020, laporan pelanggaran justru tidak ditindaklanjuti secara memadai karena tidak adanya mekanisme yang mengatur batas kewenangan antara pengawas, penegak hukum, dan lembaga kepegawaian.

Dari sisi teknis, pemilihan serentak secara nasional juga memunculkan beban keuangan dan logistik yang besar bagi daerah. Setiap siklus Pilkada memerlukan biaya tinggi untuk penyediaan logistik, pelatihan petugas, distribusi surat suara, dan pengamanan. Sumber pembiayaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) membuat daerah dengan kapasitas fiskal rendah seringkali kesulitan memenuhi

kebutuhan anggaran Pilkada. Akibatnya, muncul ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat, yang justru mengurangi kemandirian daerah. Beban logistik yang besar ini juga berdampak pada kesiapan penyelenggara di lapangan. Dalam beberapa Pilkada serentak, ditemukan persoalan keterlambatan distribusi logistik, kekurangan surat suara, hingga kesalahan dalam pencetakan formulir rekapitulasi. Masalah-masalah teknis ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pilkada serentak masih menghadapi keterbatasan manajerial dan sumber daya manusia, terutama di daerah terpencil.

Selain masalah teknis dan politik, persoalan mendasar lainnya adalah ketidakpaduan sistem informasi data pemilih dan hasil pemilihan antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah dan KPU pusat. Sistem informasi yang digunakan dalam Pilkada (Sidalih dan Sirekap) masih sering mengalami inkonsistensi data. Dalam beberapa kasus, data pemilih ganda, tidak aktif, atau pindah domisili tidak terbaru secara real-time, menyebabkan perbedaan jumlah pemilih antara daftar sementara dan daftar tetap. Ketidaksinkronan ini bukan hanya menimbulkan kebingungan bagi pemilih dan penyelenggara, tetapi juga menjadi celah bagi potensi manipulasi data dan sengketa hasil.

Ketiadaan integrasi sistem data juga berdampak pada lemahnya transparansi hasil pemilihan. Publik sulit mengakses data rekapitulasi suara secara langsung, terutama di daerah dengan konektivitas internet rendah. Akibatnya, ruang untuk dugaan kecurangan meningkat, sementara mekanisme koreksi hasil menjadi bergantung pada proses manual yang rentan terhadap kesalahan dan intervensi. Padahal, di era digital, integrasi sistem informasi dan keterbukaan data merupakan prasyarat utama bagi kepercayaan publik terhadap hasil pemilihan.

Di luar persoalan teknis dan normatif, Pilkada juga menghadapi tantangan sosial-politik yang semakin kompleks. Dinamika politik lokal kerap diwarnai oleh maraknya politik uang, polarisasi berbasis identitas, serta menguatnya dinasti politik di sejumlah daerah. UU Pilkada 2016 belum sepenuhnya mampu mengantisipasi praktik-praktik ini karena sanksi terhadap pelanggaran politik uang relatif ringan dan sulit diterapkan. Politik dinasti pun terus berkembang karena ketiadaan pengaturan yang membatasi hubungan kekerabatan antara calon kepala daerah dengan pejabat petahana.

Keterbatasan substansi hukum dan lemahnya implementasi menunjukkan bahwa UU Pilkada 2016 masih membutuhkan penyempurnaan menyeluruh. Sinkronisasi dengan UU Pemilu menjadi kebutuhan mendesak agar sistem demokrasi elektoral Indonesia berjalan konsisten, efisien, dan adaptif terhadap perkembangan teknologi serta dinamika politik daerah. Tanpa pembaruan hukum yang komprehensif, Pilkada akan terus menjadi medan kontestasi yang rentan terhadap

penyimpangan kekuasaan, tumpang tindih kewenangan, dan rendahnya akuntabilitas penyelenggaraan.

D. Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah memberikan dasar hukum yang kuat bagi penguatan sistem kepartaian di Indonesia, namun pelaksanaannya masih menghadapi berbagai persoalan yang menghambat terwujudnya partai politik yang demokratis, transparan, dan berintegritas. Demokrasi internal partai politik yang menjadi ruh utama undang-undang ini pada kenyataannya masih bersifat seremonial. Ketentuan mengenai mekanisme pemilihan pengurus dan pencalonan legislatif memang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga masing-masing partai, namun pengaturannya tidak substantif. Tidak ada standar yang jelas mengenai transparansi dan akuntabilitas dalam proses tersebut, sehingga praktik dominasi elite pusat masih mendominasi pengambilan keputusan strategis. Proses seleksi calon legislatif kerap ditentukan melalui mekanisme tertutup, tanpa keterlibatan anggota di tingkat akar rumput. Akibatnya, demokrasi internal partai lebih tampak sebagai formalitas hukum ketimbang praktik yang sungguh-sungguh dijalankan.

Kondisi ini memperlihatkan adanya paradoks antara semangat demokratisasi yang diusung undang-undang dengan praktik oligarki yang tetap bertahan di tubuh partai. Pemusatan kekuasaan pada segelintir elite membuat proses regenerasi dan kaderisasi berjalan stagnan. Pengambilan keputusan strategis seperti penentuan calon kepala daerah, anggota legislatif, bahkan pergantian pengurus pusat, seringkali didasarkan pada kedekatan politik dan loyalitas pribadi, bukan pada kemampuan atau rekam jejak kader. Situasi ini berimplikasi pada rendahnya kualitas representasi politik di parlemen dan pemerintahan daerah. Banyak kader yang terpilih bukan karena kapasitas dan integritas, tetapi karena memiliki modal finansial atau jaringan personal dengan elite partai.

Salah satu akar persoalan utama dari rendahnya demokrasi internal partai adalah ketergantungan finansial pada elite partai dan sponsor eksternal. Dalam praktiknya, kebutuhan biaya operasional partai sering kali tidak sebanding dengan bantuan keuangan yang diberikan negara. Kondisi ini mendorong munculnya praktik pencarian dana dari sumber-sumber tidak resmi, termasuk kontribusi wajib dari calon legislatif atau calon kepala daerah yang menginginkan rekomendasi partai. Pola ini menciptakan lingkaran setan politik uang yang dimulai bahkan sebelum proses pencalonan dimulai. Fenomena “mahar politik” dalam proses pencalonan bukan hanya melanggar prinsip keadilan elektoral, tetapi juga memperkuat budaya patronase yang sulit dihapuskan.

Masalah keuangan partai semakin kompleks karena mekanisme bantuan keuangan negara belum proporsional dan akuntabel. Besaran dana bantuan masih sangat kecil dibandingkan dengan kebutuhan riil partai politik untuk menjalankan pendidikan politik dan aktivitas organisasi. Selain itu, tata cara pelaporan dan penggunaan dana sering kali tidak dilakukan secara transparan. Audit yang dilakukan hanya bersifat administratif dan tidak dibuka untuk publik, sehingga masyarakat sulit menilai sejauh mana dana tersebut benar-benar digunakan untuk memperkuat kelembagaan partai. Minimnya pengawasan publik membuka ruang penyimpangan, baik dalam bentuk laporan fiktif maupun pengalihan dana untuk kepentingan politik praktis menjelang pemilu.

Kelemahan lain yang menonjol adalah tidak adanya sistem kaderisasi politik yang berbasis merit. Proses rekrutmen kader dan penentuan calon legislatif sering kali dilakukan secara instan dan pragmatis, lebih menekankan pada faktor popularitas dan kemampuan finansial ketimbang kompetensi dan pengalaman berorganisasi. Akibatnya, partai gagal menciptakan regenerasi politik yang sehat. Banyak kader muda potensial yang tersingkir karena tidak memiliki akses terhadap elite partai, sementara figur publik dari luar partai justru diakomodasi karena dianggap memiliki daya jual elektoral. Pola ini membuat partai politik kehilangan fungsi utamanya sebagai sekolah demokrasi dan lembaga pembibitan calon pemimpin bangsa.

Masalah kaderisasi yang lemah juga berdampak pada menurunnya kualitas representasi politik. Anggota legislatif yang dihasilkan partai sering kali tidak memiliki kapasitas dalam merumuskan kebijakan publik atau memperjuangkan aspirasi rakyat. Ketergantungan pada loyalitas kepada pimpinan partai menyebabkan fungsi pengawasan di parlemen menjadi tumpul. Dalam konteks pemerintahan daerah, kepala daerah yang lahir dari proses politik yang transaksional cenderung memelihara hubungan patronase yang memperlemah tata kelola pemerintahan. Situasi ini pada akhirnya menciptakan jarak antara partai politik dan konstituennya, serta memperlemah kepercayaan publik terhadap institusi politik.

Selain problem internal, terdapat pula ketidakharmonisan pengaturan antara Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu. Inkonsistensi ini tampak dalam aspek verifikasi partai politik peserta pemilu, pengaturan sanksi administratif, hingga mekanisme pencalonan. Dalam beberapa kasus, ketentuan dalam UU Pemilu menetapkan persyaratan verifikasi faktual yang berbeda dengan ketentuan dalam UU Partai Politik, sehingga menimbulkan kebingungan di tingkat penyelenggara maupun peserta pemilu. Perbedaan norma ini juga menyulitkan Bawaslu dan KPU dalam menegakkan aturan, terutama ketika menghadapi sengketa kepesertaan partai politik atau penetapan calon legislatif.

Ketiadaan harmonisasi antara regulasi ini menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang kepeiluan di Indonesia masih dilakukan secara sektoral dan parsial. Setiap undang-undang berdiri sendiri tanpa kerangka integratif yang menyatukan aspek kelembagaan, kepesertaan, dan penyelenggaraan. Padahal, dalam konteks demokrasi elektoral yang modern, hubungan antara partai politik, pemilu, dan penyelenggara harus diletakkan dalam satu sistem yang terpadu. Tanpa integrasi tersebut, akan terus muncul kesenjangan antara tujuan hukum dengan praktik politik yang terjadi di lapangan.

Kondisi tersebut mengindikasikan perlunya reformasi menyeluruh terhadap desain hukum partai politik di Indonesia. Revisi terhadap UU 2/2011 menjadi kebutuhan mendesak untuk memastikan partai politik benar-benar menjalankan fungsi demokratisnya secara substansial. Reformasi tersebut perlu diarahkan pada penegasan mekanisme demokrasi internal, peningkatan transparansi keuangan, penguatan sistem kaderisasi berbasis merit, serta harmonisasi dengan UU Pemilu. Langkah ini penting agar partai politik tidak hanya menjadi instrumen kekuasaan, tetapi juga institusi publik yang berfungsi mendidik, merepresentasikan, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat dalam kerangka negara demokrasi konstitusional.

E. Kebutuhan Pembentukan Undang-Undang Kodifikasi

Evaluasi terhadap tiga undang-undang yang mengatur sistem kepeiluan dan partai politik menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada masih bersifat sektoral dan belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas penyelenggaraan demokrasi elektoral di Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik pada dasarnya memiliki semangat yang sama, yakni memperkuat kedaulatan rakyat dan menegakkan prinsip demokrasi yang berintegritas. Namun dalam praktiknya, perbedaan rezim hukum, tumpang tindih kewenangan, dan disharmoni norma antar aturan justru menimbulkan persoalan serius bagi kepastian hukum, efektivitas penyelenggaraan, dan konsistensi sistem politik nasional.

Pemisahan antara rezim Pemilu nasional dan Pilkada, misalnya, telah menciptakan beban logistik, keuangan, dan administratif yang besar, terutama bagi penyelenggara di tingkat daerah. Selain itu, ketidaksinkronan norma terkait pencalonan, penyelesaian sengketa, dan masa jabatan pejabat publik memperlihatkan bahwa desain hukum yang ada belum terintegrasi secara sistematis. Demikian pula, lemahnya konsistensi pengaturan antara Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai Politik menyebabkan ketidakjelasan mekanisme verifikasi, sanksi administratif, dan keterlibatan partai politik dalam proses rekrutmen calon. Akibatnya, partai politik

cenderung berfungsi sebagai kendaraan elektoral semata tanpa menjalankan peran substantif dalam pendidikan politik dan kaderisasi.

Kondisi ini semakin diperparah oleh tidak adaptifnya regulasi terhadap perkembangan teknologi informasi dan digitalisasi politik. Pengawasan dana kampanye daring, penyebaran disinformasi, serta lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran siber menunjukkan perlunya pembaruan menyeluruh dalam tata kelola demokrasi elektoral. Kerangka hukum yang terfragmentasi tidak lagi memadai untuk mengelola kompleksitas baru yang muncul akibat transformasi digital dan keterhubungan antara proses politik nasional dan lokal.

Dalam konteks tersebut, kebutuhan pembentukan Undang-Undang Kodifikasi tentang Pemilu dan Partai Politik menjadi sangat mendesak. Kodifikasi ini diharapkan dapat menyatukan norma, asas, dan kelembagaan yang selama ini tersebar dalam beberapa undang-undang, sekaligus membangun sistem hukum elektoral yang lebih sederhana, konsisten, dan efisien. Tujuannya adalah menyederhanakan sistem hukum dan memperkuat konsistensi norma dari tingkat nasional hingga daerah, mengintegrasikan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dalam satu rezim hukum elektoral nasional, serta meningkatkan efektivitas kelembagaan penyelenggara pemilu, penegak hukum, dan partai politik.

Lebih jauh, pembentukan undang-undang kodifikasi juga menjadi momentum untuk memperkuat demokrasi internal partai serta menegaskan tanggung jawab partai politik dalam proses kaderisasi dan rekrutmen calon yang berbasis meritokrasi. Pengaturan yang lebih tegas mengenai transparansi dan akuntabilitas pendanaan politik dapat menutup celah praktik korupsi elektoral dan politik uang yang sering kali muncul akibat lemahnya pengawasan lintas-lembaga. Di sisi lain, sistem penegakan hukum elektoral perlu disederhanakan melalui pembentukan satu rezim *Sentra Penegakan Hukum Terpadu* (Gakkumdu) yang memiliki kewenangan jelas dan koordinatif, sehingga penyelesaian pelanggaran administratif, etik, maupun pidana dapat dilakukan secara serentak dan konsisten.

Urgensi kodifikasi semakin menguat pasca lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, yang dibacakan pada 26 Juni 2025. Dalam putusan tersebut, MK memerintahkan agar mulai Pemilu tahun 2029, penyelenggaraan pemilihan umum nasional (Presiden/Wakil Presiden, DPR, dan DPD) dipisahkan dari pemilihan daerah (kepala daerah serta DPRD provinsi/kabupaten/kota). MK menilai bahwa model pemilu serentak lima kotak sebagaimana diterapkan pada tahun 2019 dan 2024 menimbulkan beban berat bagi penyelenggara, menurunkan efektivitas pengawasan, dan berpotensi mengurangi kualitas partisipasi politik warga. Untuk itu, MK menetapkan agar jeda waktu antara pemilu nasional dan pemilu daerah paling singkat dua tahun dan paling lama dua tahun enam bulan.

Putusan tersebut, di satu sisi, memberikan arah baru bagi desain demokrasi elektoral yang lebih terukur; namun di sisi lain, memunculkan konsekuensi hukum yang signifikan terhadap sistem pemilihan yang ada. Tanpa revisi dan kodifikasi menyeluruh, pelaksanaan putusan MK akan menimbulkan ketidakharmonisan baru antara Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, baik dari sisi jadwal, mekanisme pencalonan, maupun struktur kelembagaan. Kodifikasi menjadi instrumen yang tepat untuk mengakomodasi amar putusan tersebut sekaligus memastikan implementasinya berjalan sesuai prinsip konstitusional dan efisiensi pemerintahan.

Lebih jauh, Putusan MK 135/PUU-XXII/2024 juga menegaskan perlunya reposisi sistem pemilihan agar lebih adaptif terhadap kapasitas institusional negara dan kemampuan publik dalam berpartisipasi secara bermakna. Kodifikasi hukum elektoral dapat menjadi solusi struktural untuk menjawab problem berulang seperti kelelahan penyelenggara, tumpang tindih kewenangan, dan fragmentasi hukum antara pemilu nasional dan lokal. Dengan satu rezim hukum yang komprehensif, mekanisme koordinasi antar lembaga dapat diperkuat, proses legislasi menjadi lebih sederhana, dan kepastian hukum bagi peserta serta pemilih dapat terjamin.

Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang Kodifikasi tentang Pemilu dan Partai Politik tidak sekadar bersifat administratif, melainkan merupakan langkah strategis untuk menata ulang fondasi demokrasi elektoral Indonesia agar lebih terintegrasi, berkeadilan, dan konstitusional. Kodifikasi akan memastikan bahwa sistem pemilihan nasional tidak hanya selaras dengan putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi juga mampu menjawab tantangan zaman, memperkuat kedaulatan rakyat, dan memperkuat kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi.

F. Kesimpulan

Evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menunjukkan bahwa sistem hukum pemilihan di Indonesia masih menghadapi tantangan mendasar dalam mewujudkan demokrasi yang efisien, akuntabel, dan berintegritas. Ketiga undang-undang tersebut memang telah memberikan capaian penting, antara lain penguatan lembaga penyelenggara pemilu, peningkatan transparansi, serta jaminan partisipasi politik masyarakat. Namun, keberhasilan tersebut belum diikuti oleh keselarasan normatif dan kelembagaan yang memadai.

Pemisahan rezim hukum antara Pemilu dan Pilkada menciptakan fragmentasi sistemik yang berdampak pada tumpang tindih kewenangan, ketidakharmonisan regulasi, serta pemborosan sumber daya negara. Pada saat yang sama, lemahnya demokrasi internal partai, ketergantungan

finansial terhadap elite politik, dan tidak proporsionalnya bantuan negara memperlihatkan bahwa partai politik belum berfungsi optimal sebagai pilar utama demokrasi representatif. Kondisi ini diperburuk oleh belum adaptifnya regulasi terhadap transformasi digital dan munculnya fenomena disinformasi serta kampanye daring yang belum sepenuhnya diatur dengan mekanisme pengawasan yang efektif.

Selain itu, ambiguitas norma dalam penegakan hukum Pemilu menyebabkan ketidakpastian dan inkonsistensi dalam penyelesaian pelanggaran, baik administratif maupun pidana. Koordinasi antar lembaga penegak hukum yang masih lemah turut memperbesar risiko tumpang tindih penanganan kasus serta menurunkan kredibilitas proses penegakan keadilan elektoral. Ketid

akharmonisan hukum antara tingkat nasional dan daerah juga berimplikasi pada rendahnya efektivitas pelaksanaan pemilihan langsung di daerah, yang seharusnya menjadi manifestasi nyata dari kedaulatan rakyat di tingkat lokal.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 memperkuat urgensi reformasi sistem kepemiluan secara menyeluruh. Dengan memerintahkan pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu daerah mulai tahun 2029, MK secara eksplisit menggarisbawahi bahwa desain hukum yang ada tidak lagi sejalan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan demokrasi. Putusan ini sekaligus menegaskan kebutuhan untuk menata ulang struktur dan norma hukum agar selaras dengan arah baru sistem elektoral yang lebih rasional dan berkeadilan.

Berdasarkan temuan tersebut, kebutuhan pembentukan satu Undang-Undang Kodifikasi tentang Pemilu dan Partai Politik menjadi semakin mendesak. Kodifikasi diperlukan untuk menyatukan seluruh norma elektoral dalam satu sistem hukum yang terintegrasi, sekaligus memastikan pelaksanaan prinsip kepastian hukum, efisiensi kelembagaan, dan konsistensi antara aturan. Melalui kodifikasi, penyelenggaraan pemilu dan pilkada dapat diatur dalam satu kerangka hukum nasional yang komprehensif, dengan penegasan kewenangan antar lembaga, mekanisme penegakan hukum yang terpadu, dan sistem pendanaan politik yang transparan. Dengan demikian, arah pembaruan hukum kepemiluan Indonesia harus berfokus pada tiga aspek utama: harmonisasi norma antar undang-undang, penguatan kelembagaan penyelenggara dan partai politik, serta adaptasi terhadap tantangan baru dalam era digitalisasi demokrasi. Ketiganya merupakan prasyarat bagi terciptanya sistem politik yang lebih inklusif, berintegritas, dan berorientasi pada kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

“Sudah tentu dalam pemilihan itu kita harus percaya kepada kebijaksanaan rakyat, janganlah kita curiga sekali terhadap kepada badan kita sendiri, haruslah ada kepercayaan kepada diri kita sendiri”.
(Soepomo, dalam risalah sidang kedua BPUPKI terkait rancangan Undang-Undang, pada Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945, hal. 312)

Soepomo sebagai salah satu pendiri bangsa (*founding fathers*), telah menegaskan bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan amanat yang wajib dilaksanakan dalam rangka pemenuhan kedaulatan rakyat. Pemilu merupakan satu-satunya jalan dalam rangka membangun kepercayaan rakyat. Simbolisasi Pemilu sebagai wadah kedaulatan rakyat tercermin dari pemaknaan kekuasaan yang merupakan milik rakyat dan diserahkan oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan.¹³⁴ Hal ini dipertegas oleh Soekarno yang menyatakan: “Berulang-ulang kali saya sendiri tandaskan bahwa Pemilihan Umum ini harus kita adakan secepat mungkin, karena justru Pemilihan Umum itulah alat demokrasi satu-satunya untuk mengetahui kehendak rakyat, untuk mengetahui hati nurani rakyat, untuk menjernihkan dan memurnikan tuntutan-tuntutan yang dicetuskan *"atas nama rakyat"*, dan untuk menyempurnakan lembaga-lembaga negara kita yang sekarang.”¹³⁵ Untuk itu, Pemilu juga merupakan wujud pelaksanaan demokrasi dimana setiap individu dapat mengekspresikan pilihannya secara bebas tanpa takut diintervensi. Tidak heran Pemilu kerap dijadikan tolak ukur pencapaian demokrasi bagi sebuah negara.

Semangat konstitusi di Indonesia yang menempatkan Pemilu sebagai sarana pemenuhan kedaulatan rakyat dipengaruhi kuat dari berbagai filosofi pemikiran yang berkembang. Secara filosofis, Pemilu dari sudut pandang kedaulatan rakyat tidak lepas dari rekam historis seperti yang dikemukakan

¹³⁴ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 34.

¹³⁵ Soekarno, (1966), *Jangan Sekali-kali Meninggalkan Sejarah*, Pidato 17 Agustus 1966 dalam rangka HUT-RI ke-21 sumber: https://id.wikisource.org/wiki/Jangan_Sekali-kali_Meninggalkan_Sejarah

Jean Jaques Rousseau dalam buku *The Social Contract* yang diterbitkan pada tahun 1762.¹³⁶ Kedaulatan rakyat menurut Rousseau adalah kekuasaan tertinggi di atas individu yang sifatnya tidak dapat dipisahkan dan tidak terpisahkan.¹³⁷ Pemahaman Rousseau yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tidak lepas dari pengalaman yang dialami langsung olehnya dimana raja Perancis ketika itu yakni Louis XVI cenderung menjadi penguasa yang tiran dalam pemerintahan monarki. Kekuasaannya yang koruptif membuat pemerintahan yang berjalan cenderung mengabaikan kepentingan umum. Pengabaian kepentingan umum adalah bentuk penghianatan kedaulatan rakyat. Menurut Rousseau, kedaulatan rakyat hanya bisa diterapkan melalui *volunte generale* yakni kehendak sebagian besar rakyat yang diwujudkan pada setiap pengambilan keputusan melalui suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.¹³⁸ Dalam perkembangannya, pemahaman terhadap *volunte generale* diinterpretasikan Rousseau secara konkrit melalui penghitungan suara yakni Pemilu. Rousseau membahasakannya sebagai berikut:

*... When a law proposed in the assembly of the people, the individual members are not, by any means, asked whether they approve or disapprove of the proposal, but rather this: Does it or does it not conform to the general will, which is their own? This is the question on which the individual express his opinion when he votes, and it is from the totalling of such votes that a declaration of the general will emerges...*¹³⁹

Penjelasan Rousseau ini menegaskan Pemilu adalah wujud implementasi kontrak sosial dalam upaya mengukuhkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Rakyat selaku pemberi legitimasi berhak mengutarakan setuju atau tidak kesetujuan pada pilihan politiknya. Sebaliknya bagi wakil rakyat yang terpilih dari proses pemilu wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Dalam perkembangannya, pemikiran kontrak sosial atau kedaulatan rakyat Rousseau telah menjadi gagasan yang dominan di banyak tempat hingga saat ini. Hal ini juga dikarenakan paham Rousseau menginspirasi

¹³⁶ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 45.

¹³⁷ Bertrand Russel, (2004), *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm. 909.

¹³⁸ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 48.

¹³⁹ Jean Jacques Rosseau dalam J. Charles King & James A. McGilvray, (1973), *Political and Social Philosophy Traditional and Contemporary Readings*, McGraw-Hill: New York, hlm. 136-137.

praktek pemilihan umum atas dasar perlindungan hak-hak politik setiap individu berkaca pada praktek di Roma yang dapat membawa perubahan lebih baik ketika pemilihan umum dilaksanakan (*one man one vote*) pada saat itu.¹⁴⁰ Meskipun demikian, pemikiran Rousseau terkait pemilihan umum tidak luput dari kekurangan.

Dalam pemikiran Rousseau tentang kontrak sosial sangat disadari dilegitimasi oleh pandangan Locke. Oleh Lessnoff dijelaskan bahwa: *it looks as if Rousseau is here trying to avoid the kind of resistance to authority, and consequent civil turbulence, that is legitimated by Locke's theory of natural rights. This is understandable, in view of the fact that the constitution prescribed by Rousseau in The Social Contract is that of an ideal state, where, it might be hoped, such resistance would have no place. But it remains questionable whether any constitution can be so ideal as to ensure this.*¹⁴¹

Pandangan Lessnoff tersebut juga menyimpan kritik, bahwa pandangan Rousseau begitu ideal dan bagaimana konstitusi mana yang dapat memberikan jaminan atas kondisi ideal yang digambarkan oleh Rousseau tersebut. Bila kemudian yang dimaksud adalah serupa pemilihan umum seperti yang kita pahami saat ini, meskipun tidak ideal akan tetapi tidak dapat dibantah bahwa pemikiran Rousseau sangat mempengaruhi seluruh negara demokratis di dunia yang bersandar pada proses pemilihan umum yang dalam bahasa Rousseau dalam memilih pemegang kedaulatan (kepala pemerintahan atau yang sejenisnya).

Hal ini memang diamini oleh banyak ahli lainnya. Seperti yang dinyatakan oleh Immanuel Kant, *by this he means, roughly, that, although political institutions have certainly not derived from such a contract in fact, the idea of a social contract can and should be used to test their rightness; they should be such that they could have been agreed to by all subject to them, 'could have been produced by the united will of a whole nation'.*¹⁴²

Dalam bahasa demokrasi, Alexis de Tocqueville juga menyatakan bahwa: *Democracy does not confer the most skilful kind of government upon the people, but it produces that which the most skilful governments are frequently unable to awaken, namely, an all-pervading and restless activity, a superabundant force, and an energy which is inseparable from it, and which may, under favorable circumstances, beget the most amazing benefits. These are the true advantages of democracy.*¹⁴³ Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan sampai

¹⁴⁰ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 96-106.

¹⁴¹ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 80.

¹⁴² Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 91.

¹⁴³ Alexis de Tocqueville, (1961), *Democracy in America*, Oxford Universty Press: London, hlm. 180.

hari ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik di dunia¹⁴⁴ yang terlembagakan atau terinstrumentalisasi melalui pemilihan umum.

Meskipun demikian, Pemilu sebagai penjelmaan kedaulatan dirasakan semakin liberal sehingga lambat laun mereduksi akar filosofis dari kontrak sosial atau kedaulatan rakyat. Seperti yang diungkapkan oleh David Held, *since Thomas Hobbes is the history of arguments to balance might and right, power and law, duties and rights. On the one hand, states must have a monopoly of coercive power in order to provide a secure basis on which trade, commerce, religion and family life can prosper. On the other hand, by granting the state a regulatory and coercive capability, political theorists were aware that they had accepted a force that could, and frequently did, deprive citizens of political and social freedoms.*¹⁴⁵ Dengan semakin tereduksinya makna Pemilu tadi maka perlu upaya pembenahan sistem pemilu yang lebih komprehensif dengan bersandar pada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

Menurut Khairul Fahmi, terdapat empat prinsip yang dapat merepresentasikan Pemilu yang berdaulat dan demokratis, yaitu:¹⁴⁶

1) Kebebasan

Kebebasan yang dimaksud di sini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum.

2) Kesamaan atau Kesetaraan

Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya.

3) Suara Mayoritas

Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan atau kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan.

4) Pertanggungjawaban

Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat.

¹⁴⁴ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 32.

¹⁴⁵ David Held, (1994), *Prospects For Democracy*, Polity Press: Cambridge, hlm. 15.

¹⁴⁶ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 32-42.

Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (prinsip prosedural).¹⁴⁷ Terkait dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi memang memiliki beberapa sandaran pijakan serta tafsir yang beragam dari berbagai pakar. Adapun pakar lainnya, Hans Kelsen menguraikan Pemilu sebagai representasi demokrasi harus berlandaskan berbagai aspek yakni:¹⁴⁸

1) Ide Kebebasan

Ide kebebasan pada mulanya mengandung makna yang benar-benar negatif. Ide kebebasan ini berarti ketiadaan ikatan apapun, ketiadaan kekuasaan yang membebaskan kewajiban. Oleh Kelsen yang mengacu pada pandangan Rousseau yang menyatakan bahwa seorang subyek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang dinyatakan dalam tatanan sosial. Keselarasan antara kehendak kelompok dengan kehendak individu semacam itu hanya terjamin apabila tatanan sosial yang mengatur perbuatan para individu tersebut dibuat oleh para individu yang bersangkutan.

2) Prinsip Mayoritas

Ide yang melandasi prinsip mayoritas adalah bahwa tatanan sosial harus selaras dengan kehendak dari para subyek sebanyak-banyaknya, dan tidak selaras dengan kehendak para subyek dalam jumlah sekecil-kecilnya. Karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok yang dinyatakan dalam tatanan sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh di masyarakat. Prinsip mayoritas dalam masyarakat demokrasi hanya dapat dijalankan jika segenap warga negara diperbolehkan turut serta dalam pembentukan tatanan hukum, meski isi tatanan hukum tersebut ditentukan oleh kehendak mayoritas.

3) Sistem Pemilihan

Dalam demokrasi perwakilan di mana prinsip demokrasi direduksi menjadi pemilihan organ-organ pembuatan hukum, sistem pemilihan adalah menentukan derajat perwujudan ide demokrasi. Pemungutan suara adalah suatu prosedur pembentukan organ-organ. Individu-

¹⁴⁷ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 37.

¹⁴⁸ Hans Kelsen, (2011) *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari *The General Theory Law and State*, Terjemahan: Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung, h. 403-414.

individu tertentu, para pemberi suara atau para pemilih, mencalonkan seorang individu atau lebih untuk suatu fungsi.

4) Hak Pilih

Hak pilih adalah hak individu untuk turut serta dalam prosedur pemilihan dengan jalan memberikan suaranya. Dalam hakikat demokrasi, hak pilih harus seuniversal mungkin. Sekecil mungkin individu yang dikecualikan dari hak pilih, dan usia minimum memperoleh suara hak suara harus serendah mungkin. Demokrasi menghendaki agar hak pilih tidak hanya seuniversal mungkin, tetapi juga seadil mungkin.

Pemikiran berbagai ahli tadi menegaskan secara filosofis Pemilu adalah upaya membangun kedaulatan rakyat yang sifatnya tidak dapat dipisah atau “*inalienable*” dan tidak terpisahkan atau “*indivisible*” dari rakyat karena hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan arah kehidupan mereka.¹⁴⁹ Dengan demikian, siapapun yang mendapatkan kekuasaan dari Pemilu harus memiliki komitmen yang kuat untuk memenuhi tuntutan rakyat. Tidak salah, Presiden Amerika Serikat ke-16 menyatakan: *the ballot is stronger than a bullet* (Surat suara lebih kuat dari sebuah peluru)¹⁵⁰ Ungkapan klasik yang dikemukakan Abraham Lincoln dalam pidatonya di Bloomington menggambarkan begitu pentingnya makna Pemilihan Umum (Pemilu). Sehingga, apabila rakyat menilai tidak ada komitmen serius pada wakilnya yang duduk di pemerintahan untuk memenuhi tugas dan tanggung jawab rakyat selaku pemilih, Pemilu merupakan mekanisme yang tepat untuk melakukan pergantian pemerintahan dengan aman dan tertib. Untuk itu, penerapan nilai-nilai filosofis tadi menjadi syarat mutlak dalam membangun sistem Pemilu yang demokratis.

B. Landasan Sosiologis

Pemilu sebagai sebuah pesta demokrasi yang membuka seluas-luasnya ruang partisipasi dan aspirasi masyarakat, selayaknya diikuti dengan antusiasme publik untuk mengikuti Pemilu. Dari sudut pandang sosio-kultural, Pemilu pada hakikatnya merupakan pengejawantahan atas prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang berkembang, namun diterapkan dalam lingkup pemerintahan (seperti masyarakat hukum adat) yang lebih kecil daripada negara. Oleh karena itu, kita perlu memahami kontekstualisasi sosial masyarakat dalam mendesain Pemilu di Indonesia.

¹⁴⁹ Jean Jacques Rosseau dalam J. Charles King & James A. McGilvray, (1973), *Political and Social Philosophy Traditional and Contemporary Readings*, McGraw-Hill: New York, hlm. 132.

¹⁵⁰ Daniel Kilham Dodge, *Abraham Lincoln: The Evolution of his Literaly Style*, (Chicago: University of Illinois Press, 2000), hlm. 28.

Sebab, pemilu sangat erat dengan pemberian legitimasi terhadap pemerintahan. Legitimasi tidak hanya semata penyerahan kedaulatan kepada seseorang atau kelompok untuk memerintah secara formal, tetapi lebih dari itu yakni penyerahan kepercayaan publik secara sosial. Kepercayaan publik adalah kebutuhan mutlak untuk mewujudkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila kepercayaan publik hilang, penyelenggaraan pemerintahan akan cenderung mengarah pada praktik koruptif yang ditandai penyalahgunaan kekuasaan, tidak kompetennya aparat pemerintahan, maraknya pelanggaran aturan, dan lemahnya pelayanan publik.¹⁵¹ Oleh sebab itu, Pemilu merupakan sarana efektif mengevaluasi sejauh mana legitimasi yang diberikan rakyat kepada wakil atau kelompok terpilih dapat digunakan semaksimal mungkin untuk menjaga kepercayaan publik.

Mengingat arti pentingnya Pemilu, perlu kiranya memastikan penyelenggaraan Pemilu secara baik termasuk mengantisipasi dari segala potensi kecurangan. Tanpa adanya penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, maka tidak akan tercipta pemerintahan yang representatif dan memiliki legitimasi kuat ditengah masyarakat. Pengejawantahan penyelenggaraan Pemilu yang baik sebenarnya telah diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Hal ini yang kemudian diatur menjadi asas-asas Pemilu yang tidak hanya berlaku normatif, tetapi juga berlaku secara konkrit kedalam berbagai regulasi.

Jika dirunut ke belakang, banyaknya regulasi tentang Pemilu yang telah dibuat pemerintah tidak terlepas dari transformasi politik dari rezim otoritarian kepada rezim demokratis pada tahun 1998. Reformasi politik di Indonesia tidak hanya dipandang sebagai upaya meminimalisir pemerintahan otoritarian seperti yang telah dipraktikan rezim Soeharto selama 32 tahun, tetapi juga sebagai penguatan demokrasi bagi masyarakat. Reformasi politik dijalankan pada berbagai aspek sistem politik seperti partai politik melalui pembentukan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Pemilu melalui UU 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Keberadaan regulasi-regulasi ini patut diapresiasi sebagai upaya pemangku kebijakan untuk mewujudkan Pemilu yang baik.

Perubahan sistem Pemilu yang acapkali terjadi ini diklaim pemangku kebijakan dan politisi sebagai upaya menemukan sistem Pemilu yang lebih baik.¹⁵² Akan tetapi disaat yang bersamaan, perubahan sistem Pemilu juga mengindikasikan inkosistensi praktik Pemilu oleh para pemangku kebijakan

¹⁵¹ Pan Suk Kim, (2010), *Building trust by improving governance: searching for a feasible way for developing countries*. Public Administration Quarterly Vol. 34 No. 3, hlm. 271.

¹⁵² Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan: Jakarta, hlm. vi.

yang cenderung melakukan eksperimentasi yang tidak terukur dibanding memperkuat sistem Pemilu itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada munculnya kebingungan penyelenggara dan peserta Pemilu dalam menjalankan Pemilu. Meskipun perubahan aturan main pada sistem Pemilu telah melalui proses politik dan hukum yang sifatnya konstitusional, pemangku kebijakan lambat melakukan konsolidasi politik ditataran praktis. Modifikasi pada sistem Pemilu lebih diwarnai kepentingan politik kekuasaan yang sifatnya pragmatis ketimbang kebutuhan yang sifatnya lebih substantif seperti memperkuat sistem presidensial, penyederhanaan partai politik, dan membuat sistem politik yang efektif dengan mengakomodir kearifan lokal dan keragaman masyarakat baik agama, etnik, budaya, dan geografi.

Akibatnya, semangat perubahan pada sistem Pemilu yang pada awalnya ingin menumbuhkan demokrasi dalam bernegara justru melahirkan kondisi destruktif yang disebut paradox demokrasi dengan ciri antara lain menjadikan Pemilu sebagai *bisnis as usual*, munculnya *big man*, *neopratinomial*, *clinetelist*, *informalised* dan *disordered politics*.¹⁵³ Implikasi lain dari kondisi destruktif Pemilu dapat pula berupa rendahnya kualitas Pemilu yang ditandai dengan berkurangnya pencapaian kualitas perwakilan, rendahnya kualitas demokrasi dalam suatu pemerintahan yang lambat laun membahayakan legitimasi rezim yang berkuasa, maraknya korupsi, menimbulkan praktik ilegal sehingga berdampak pada munculnya biaya baik langsung maupun tidak langsung kepada negara dan masyarakat, dan lahirnya kekerasan dan perang sipil.¹⁵⁴ Oleh karena itu, berbagai implikasi negatif akibat karut marut dalam menjalankan Pemilu perlu dicegah dengan upaya maksimal.

Selama ini, desain sistem Pemilu di Indonesia mengacu kepada model demokrasi liberal yang diadopsi dari negara-negara barat. Berdasarkan pengalaman Pemilu 1955 sampai sekarang, sistem Pemilu tersebut gagal mewujudkan demokrasi. Alih-alih meningkatkan kualitas demokrasi, sistem Pemilu yang ada saat ini justru mengindikasikan adanya kemunduran dengan istilah "*democratic regression*"¹⁵⁵ dan "*democracy for sale*"¹⁵⁶. Pemilu membutuhkan biaya yang besar bagi kandidat dan partai politik yang ditandai dengan maraknya klientelisme dimana adanya praktik mahar ditahapan kandidasi sampai pada fenomena *vote buying* pada rakyat

¹⁵³ Chusnul Mar'iyah, (2017), *Pemilihan Umum, Partai Politik, dan Demokrasi: Antara Tafsir Konstitusi dan Praktik Politik*, Jurnal Ketatanegaraan Vol. 4, hlm. 106.

¹⁵⁴ Sarah Birch, (2013), *Electoral Malpractice*, Oxford University Press: Oxford, hlm. 3.

¹⁵⁵ Eve Warburton & Edward Aspinall, (2019). *Explaining Indonesia's Democratic Regression*. Contemporary Southeast Asia, Vol. 41 No. 2, hlm. 257.

¹⁵⁶ Edward Aspinall & Ward Berenschot, (2019) *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 2.

ditahapan pemilihan.¹⁵⁷ Dengan demikian, sistem Pemilu model liberal yang menganut asas *one man one vote* memicu besarnya potensi praktik koruptif.

Dari sudut pandang sosiologis, pembenahan sistem Pemilu yang dilakukan melalui berbagai aturan hukum ternyata masih berjalan parsial mengingat para pengambil kebijakan telah gagal mempertimbangkan nilai-nilai kearifan lokal dan sosio-kultural masyarakat Indonesia dalam menerjemahkan Pemilu. Berbeda dengan sebagian besar negara di Barat yang menganut demokrasi langsung, akar historis pelaksanaan demokrasi di Indonesia dibangun dengan mekanisme musyawarah mufakat dalam menunjuk pemimpin atau yang lebih umum dikenal dengan konsep demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan terjadi pada lingkup pemerintahan yang lebih kecil seperti desa/ nagari.

Meskipun terdapat perbedaan baik demokrasi langsung dan perwakilan, pada dasarnya semangat dari dua model tadi memiliki kesamaan yakni merupakan mekanisme dalam menegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga, praktek demokrasi langsung yang berlangsung saat ini di Indonesia, tidak harus dirubah dengan praktek demokrasi perwakilan sepanjang prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dapat ditegakan ditengah masyarakat.

Dalam studi kontemporer, Pemilu sebagai representasi pemenuhan kedaulatan rakyat juga didasarkan atas beberapa prinsip. Pertama, Pemilu harus memuat kebebasan berekspresi setiap individu atau dibahasakan Refly Harun sebagai *the expression of democratic struggle*.¹⁵⁸ Artinya, Pemilu adalah sarana bagi setiap individu untuk memberikan hak politiknya baik siapa yang memerintah dan apa yang dikehendaki rakyat pada pemerintah. Kebebasan beraspirasi dalam politik ini turut mencerminkan terpenuhinya hak berpolitik sebagai salah satu bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat ditawar.

Kedua, Pemilu perlu mengedepankan kesetaraan dari setiap warga negara dalam pengambilan keputusan politik baik untuk memilih dan dipilih. Kesetaraan ini berarti setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mengambil keputusan menurut pandangan dan keyakinan mereka.¹⁵⁹ Ketiga, Pemilu selayakna mewakili kehendak umum tanpa meminggirkan kehendak minoritas. Patut diakui Pemilu telah menjadi mekanisme yang

¹⁵⁷ Pusat Studi Konstitusi, (2017, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik*, PUSaKO FH Universitas Andalas: Padang.

¹⁵⁸ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 37.

¹⁵⁹ Robert A. Dahl, (2001), *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 52.

paling efektif dan terukur dalam menentukan kehendak umum berdasarkan suara terbanyak dan memiliki keabsahan yang kuat secara politis.¹⁶⁰

Hanya saja dominasi kelompok mayoritas dalam Pemilu dapat melahirkan tirani mayoritas dimana aspirasi kelompok minoritas dapat tereduksi. Untuk itu, Pemilu selanjutnya juga perlu menekankan sifat afirmatifnya dalam mengakomodir kepentingan minoritas. Keempat, pertanggungjawaban wakil atau kelompok yang berkuasa dalam pemerintahan hanya bisa dilakukan melalui Pemilu. Patut diakui, rakyat sulit melakukan kontrol terhadap upaya pencapaian pemenuhan tuntutan mereka oleh pemerintah yang berkuasa terutama dalam penyusunan kodifikasi hukum pemilu.

Momentum penting bagi urgensi kodifikasi hukum pemilu muncul pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXI/2023. Mahkamah dalam putusan tersebut menilai bahwa model pemilu serentak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah menimbulkan persoalan besar dalam praktik ketatanegaraan dan sosial kemasyarakatan. Penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan lokal secara bersamaan terbukti menimbulkan kelelahan demokrasi (*electoral fatigue*) di kalangan masyarakat dan penyelenggara, serta memperburuk polarisasi sosial-politik. Kompleksitas pemilihan yang tinggi menyebabkan menurunnya kualitas partisipasi pemilih, meningkatnya ketegangan politik di tingkat lokal, serta munculnya beban psikologis dan administratif bagi aparat penyelenggara pemilu di semua tingkatan.

Mahkamah Konstitusi melalui putusan tersebut menegaskan perlunya penataan ulang sistem penyelenggaraan pemilu secara menyeluruh melalui pembentukan undang-undang baru yang mengintegrasikan seluruh jenis pemilihan dalam kerangka hukum yang utuh dan harmonis. Dari sudut pandang sosiologis, putusan ini merefleksikan kehendak masyarakat luas untuk memiliki sistem pemilu yang lebih efisien, adil, dan manusiawi. Putusan MK tidak hanya bersifat yuridis-konstitusional, tetapi juga mencerminkan realitas sosial tentang kejenuhan masyarakat terhadap sistem pemilu yang rumit dan berbiaya tinggi. Dengan demikian, kodifikasi hukum pemilu menjadi kebutuhan sosial yang bersifat mendesak untuk merespons perubahan struktur dan dinamika sosial politik tersebut.

Selain itu, perkembangan teknologi informasi turut mengubah perilaku politik masyarakat. Munculnya generasi pemilih muda dan pemilih digital menciptakan pola partisipasi baru yang menuntut hukum pemilu lebih adaptif terhadap teknologi dan lebih terbuka terhadap transparansi data. Tuntutan masyarakat terhadap keadilan elektoral kini tidak lagi terbatas pada aspek teknis penyelenggaraan, tetapi juga mencakup akuntabilitas

¹⁶⁰ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 41.

proses pencalonan, keadilan pembiayaan kampanye, serta keterwakilan gender dan kelompok minoritas. Semua perubahan sosial tersebut memperlihatkan bahwa hukum pemilu tidak bisa lagi berdiri di atas struktur normatif yang kaku dan sektoral, melainkan harus menjadi hukum yang reflektif terhadap nilai-nilai sosial dan keadilan substantif.

Dalam kerangka itu, kodifikasi hukum pemilu harus dipahami sebagai instrumen sosial yang berfungsi menjaga ketertiban dan mengarahkan perubahan menuju demokrasi yang berkeadilan. Hukum pemilu yang terintegrasi akan menciptakan kepastian bagi masyarakat, menurunkan potensi konflik, dan memperkuat legitimasi penyelenggara pemilu. Lebih jauh, kodifikasi akan menjadi fondasi sosial bagi pembangunan kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi, karena hanya melalui hukum yang tertib dan transparan, partisipasi masyarakat dapat tumbuh dalam suasana yang adil dan setara.

Dengan demikian, landasan sosiologis pembentukan undang-undang kodifikasi pemilu terletak pada kenyataan bahwa sistem hukum pemilu Indonesia telah menimbulkan persoalan sosial yang kompleks akibat fragmentasi dan disharmoni antar regulasi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXI/2023 mempertegas kebutuhan sosial untuk menata ulang seluruh sistem penyelenggaraan pemilu dalam satu kerangka hukum yang terpadu, efisien, dan berkeadilan. Kodifikasi hukum pemilu dengan demikian bukan sekadar upaya pembenahan norma, tetapi merupakan refleksi atas kehendak masyarakat untuk memperkuat legitimasi demokrasi dan membangun kepercayaan publik terhadap institusi politik negara.

Sebab, realitas yang berkembang saat ini justru seringkali menemukan banyak wakil atau kelompok yang duduk di pemerintahan dari hasil Pemilu berlaku koruptif dan mendahulukan kepentingan mereka sendiri dibandingkan kepentingan rakyat.¹⁶¹ Oleh karena itu, Pemilu adalah momentum yang tepat untuk mengevaluasi wakil-wakil yang duduk dipemerintah dalam upaya memastikan tegaknya kedaulatan rakyat. Keempat prinsip ini menegaskan bahwa Pemilu adalah manifestasi pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berlaku mutlak sehingga apabila kedaulatan tersebut dapat ditegakkan diharapkan potensi korupsi yang terjadi dalam Pemilu akan semakin berkurang.

Sistem Pemilu yang bebas dari korupsi merupakan langkah konkrit dalam upaya mengembalikan kepercayaan publik mengingat selama ini rendahnya kepercayaan publik selalu tergambarkan dari tingginya angka Golongan putih (Golput). Dalam rekam sejarah, angka Golput sejak Pemilu pertama sampai saat ini menunjukkan peningkatan drastis mulai dari 6,6%

¹⁶¹ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 49.

(1971), 9,1% (1977), hingga 18,31% (2019). Tingginya golput patut diwaspadai mengingat pada studi yang ada menunjukkan golput sesungguhnya mencerminkan apatisme publik terhadap semakin koruptifnya para elite yang terpilih dari Pemilu yang ditandai penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan, maraknya pelanggaran aturan, dan lemahnya pelayanan publik.¹⁶² Oleh sebab itu, mengurangi angka Golput melalui pembenahan sistem Pemilu merupakan upaya mengembalikan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, kebutuhan untuk menyatukan berbagai ketentuan tersebut dalam satu kerangka hukum yang komprehensif menjadi tuntutan sosial yang semakin kuat. Masyarakat menuntut adanya sistem hukum pemilu yang sederhana, konsisten, dan mudah dipahami, baik oleh pemilih, peserta, maupun penyelenggara. Di sinilah kodifikasi hukum pemilu memperoleh dasar sosiologisnya: ia bukan semata hasil rasionalitas teknokratis, tetapi merupakan respons terhadap kebutuhan sosial untuk menciptakan tatanan hukum yang tertib dan efisien dalam mengatur kehidupan politik bangsa.

C. Landasan Yuridis

Desain konstitusional penyelenggaraan pemilu di Indonesia berakar dari penguatan demokrasi konstitusional pasca amendemen UUD 1945. Demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang kekuasaannya dibatasi konstitusi dan ia tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.¹⁶³ Selain mempertegas pembatasan kekuasaan dan negara hukum, UUD 1945 perubahan juga menegaskan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁶⁴ Dalam pandangan Rousseau kedaulatan hadir karena adanya sebuah proses pemindahan hak dari setiap individu kepada negara untuk dinikmati secara bersama dengan pemimpin yang sama untuk mengatur hubungan antar individu dan antar individu dengan negara.¹⁶⁵ Lebih lanjut menurut Rousseau bahwa setiap kita menempatkan diri dalam kebersamaan, semua daya kekuatan ditempatkan di bawah tujuan utama dari kehendak umum, dan sebagai satu kelompok kita semua menerima karena setiap anggota merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan.¹⁶⁶

¹⁶² Pan Suk Kim, (2010), *Building trust by improving governance: searching for a feasible way for developing countries*. Public Administration Quarterly Vol. 34 No. 3, hlm. 271.

¹⁶³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 107.

¹⁶⁴ Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan.

¹⁶⁵ Lihat Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

¹⁶⁶ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

Sebagaimana juga telah dijelaskan sebelumnya, kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dinyatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).¹⁶⁷ Oleh Rousseau hal ini juga disebut sebagai pribadi umum (*public person*), yang dibentuk dalam persatuan semua orang, dahulu disebut “kota” dan sekarang disebut “republik” atau “negara hukum”, yakni kumpulan manusia dalam suatu negara. Hal ini oleh para anggotanya disebut “negara” bila sifatnya pasif, dan disebut “penguasa” bila sifatnya aktif.¹⁶⁸

Ikatan antara setiap individu terkait dengan pemindahan hak tersebut kepada sebuah badan bernama negara merupakan kesepakatan atau diistilahkan dengan kontrak sosial. Dalam pandangan Hobbes gagasan kontrak sosialnya itu sangat tidak biasa di mana digunakan teori kontrak sosial untuk membela dan menegakkan otoritas penguasa, memang (hampir) otoritas mutlak.¹⁶⁹ Sementara itu Locke berkebalikan dengan Hobbes, teori kontrak sosial adalah untuk membatasi otoritas politik melalui ide hak alamiah yang tidak dapat dicabut. Konspesi ini sangatlah individualis yang secara signifikan diwariskan oleh Locke ke abad 18 dan sesudahnya.¹⁷⁰ Secara historis dasar pijakan paham tentang kontrak sosial memang upaya untuk menentang kekuasaan monarki absolut seperti Romawi atau pemerintahan yang bersifat despotik seperti Perancis sebelum revolusi. Pada masa Kerajaan Romawi misalnya, Michael Lessnoff menyebutkan bahwa: *their bitterest enemies, naturally, were the extreme Catholics, and it should not be particularly surprising to find the latter, in their turn, resorting to contractarian arguments.*¹⁷¹

Teori kontrak sosial secara umum terdapat tiga kategori besar yang berkaitan dengan kontraktarianisme, yaitu: moral, sipil/masyarakat dan

¹⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, (1994) *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 9. Lihat juga Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm. 19

¹⁶⁸ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

¹⁶⁹ David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 46.

¹⁷⁰ David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 60.

¹⁷¹ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 39.

konstitusional.¹⁷² Aspek moral dalam pemahaman kontrak menjadi hal yang paling esensial dalam kontrak sosial adalah bagaimana menemukan sebuah bentuk dari kesatuan untuk dapat mempertahankan dan melindungi hak individu dan hak individu ketika bersama menyatukan diri serta mungkin akan tetap patuh terhadap dirinya sendiri dan tetap bebas sama seperti sebelumnya serta menghargai kesepakatan yang telah dibentuk.

Rousseau ingin menunjukkan adanya persamaan hak antara individu baik ketika sendiri maupun ketika mengadakan kontrak sosial (bersama). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan, atau rakyat jelata.¹⁷³

Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati perintah raja asal alam itu terjamin. Pada hakikatnya teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat.¹⁷⁴

Dalam perkembangannya, pemikiran kontrak sosial atau kedaulatan rakyat Rousseau memang mendapatkan tempat utama dalam perkembangan politik di dunia bahkan hingga saat ini. Hal ini juga dikarenakan paham Rousseau menginspirasi praktek pemilihan umum atas dasar perlindungan hak-hak politik setiap individu berkaca pada praktek di Roma yang dapat membawa perubahan lebih baik ketika pemilihan umum dilaksanakan (*one man one vote*) pada saat itu.¹⁷⁵ Meskipun juga diakui oleh Rousseau sendiri bahwa pemilihan umum seperti ini juga tidak luput dari kekurangan. Dalam pemikiran Rousseau tentang kontrak sosial sangat disadari dilegitimasi oleh pandangan Locke. Oleh Lessnoff dijelaskan bahwa: *it looks as if Rousseau is here trying to avoid the kind of resistance to authority, and consequent civil turbulence, that is legitimated by Locke's theory of natural rights. This is understandable, in view of the fact that the constitution prescribed by*

¹⁷² Lihat David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 1.

¹⁷³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (2008), PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 111.

¹⁷⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (2008), PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 111.

¹⁷⁵ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 96-106.

*Rousseau in The Social Contract is that of an ideal state, where, it might be hoped, such resistance would have no place. But it remains questionable whether any constitution can be so ideal as to ensure this.*¹⁷⁶

Pandangan Lessnoff tersebut juga menyimpan kritik, bahwa pandangan Rousseau begitu ideal dan bagaimana konstitusi mana yang dapat memberikan jaminan atas kondisi ideal yang digambarkan oleh Rousseau tersebut. Bila kemudian yang dimaksud adalah serupa pemilihan umum seperti yang kita pahami saat ini, meskipun tidak ideal akan tetapi tidak dapat dibantah bahwa pemikiran Rousseau sangat mempengaruhi seluruh negara demokratis di dunia yang bersandar pada proses pemilihan umum yang dalam bahasa Rousseau dalam memilih pemegang kedaulatan (kepala pemerintahan atau yang sejenisnya). Hal ini memang diamini oleh banyak ahli lainnya. Seperti yang dinyatakan oleh Immanuel Kant, *by this he means, roughly, that, although political institutions have certainly not derived from such a contract in fact, the idea of a social contract can and should be used to test their rightness; they should be such that they could have been agreed to by all subject to them, 'could have been produced by the united will of a whole nation'.*¹⁷⁷

Dalam bahasa demokrasi, Alexis de Tocqueville juga menyatakan bahwa: *Democracy does not confer the most skilful kind of government upon the people, but it produces that which the most skilful governments are frequently unable to awaken, namely, an all-pervading and restless activity, a superabundant force, and an energy which is inseparable from it, and which may, under favorable circumstances, beget the most amazing benefits. These are the true advantages of democracy.*¹⁷⁸ Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan sampai hari ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik di dunia¹⁷⁹ yang terlembagakan atau terinstrumentalisasi melalui pemilu.

Pemilu dalam desain UUD 1945 perubahan diatur dalam Pasal 22E yang menyatakan:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

¹⁷⁶ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 80.

¹⁷⁷ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 91.

¹⁷⁸ Alexis de Tocqueville, (1961), *Democracy in America*, Oxford University Press: London, hlm. 180.

¹⁷⁹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 32.

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Di samping ketentuan Pasal 22E tersebut, juga terdapat dua ketentuan lain dalam UUD 1945 yang mengatur perihal pemilu: 1) Pasal 6A yang mengatur tentang pemilu presiden dan wakil presiden; dan 2) Pasal 18 Ayat (4) yang mengatur tentang pemilu gubernur, bupati dan walikota.

Fragmentasi Pengaturan

Sejarahinya dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, khususnya setelah perubahan UUD 1945 terdapat fragmentasi pengaturan antara pemilu (pemilu presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) dengan pilkada (pemilu gubernur dan wakil gubernur, pemilu walikota dan wakil walikota serta pemilu bupati dan wakil bupati). Fragmentasi ini bermula karena penafsiran terkait pengaturan pemilihan kepala daerah yang memiliki landasan konstitusional Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 perubahan yang dianggap tidak termasuk ke dalam rezim pemilu sebagaimana diatur menurut Pasal 22E UUD 1945 perubahan. Dalam praktiknya perbedaan tafsir mengenai adanya dua rezim yakni, rezim pemilu dan rezim pilkada ini sempat maju mundur karena adanya putusan Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi	Impilkasi
072- 073 /PUU-II/2004	Penyatuan Rezim Pemilu dan Rezim Pilkada
97/PUU-XI/2013	Pemisahan Rezim Pemilu dan Rezim Pilkada
85/PUU-XX/2022	Penyatuan Rezim Pemilu dan Rezim Pilkada

Meskipun kesemua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berangkat dari permasalahan apakah Mahkamah Konstitusi berwenangan mengadili perkara perselisihan hasil pilkada atau tidak, dalam pertimbangan hukum

yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi tetap menelisik konstruksi historis antara Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 perubahan, khususnya frasa “*dipilih secara demokratis*” terhadap konstruksi Pasal 22E UUD 1945. Akhir perdebatan tersebut ditutup oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 85/PUU-XX/2022, dalam pertimbangan hukum 3.19 yang mengutip pertimbangan putusan nomor Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Adapun Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 85/PUU-XX/2022 menyatakan:

“Menimbang bahwa berkenaan dengan perbedaan antara kedua rezim pemilihan dimaksud, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 26 Februari 2020, khususnya Sub-paragraf **[3.15.1]** Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

“...bahwa melacak perdebatan selama perubahan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan perihal 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 perihal keserentakkan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahkan, para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan. Diantara varian tersebut, yaitu: (1) Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislative maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia; (2) Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan diseluruh wilayah Republik Indonesia; (3) Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak bersifat lokal; (4) Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur, bupati/walikota; (5) Pemilihan umum serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan undang-undang; (6) Penyelenggaraan pemilihan presiden dan pemilihan umum dipisahkan. Kemudian pemilihan presiden diikuti juga dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota; dan (7) Pemilihan presiden dan wakil presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum akan memilih DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, pemilihan rumpun eksekutif: Presiden dan Wakil Presiden,

Gubernur, Bupati, Walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat...”

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, dengan menggunakan *original intent* perubahan UUD 1945, Mahkamah telah menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan.”¹⁸⁰

Walaupun Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan tidak konsisten dalam menafsirkan rezim pemilu dan rezim pilkada, tetapi hingga hari ini desain pengaturan pemilu dan pilkada langsung di level undang-undang konsisten dalam dualisme pengaturan sejak UUD 1945 perubahan.

UU Pemilu Legislatif	UU Pilpres	UU Penyelenggara Pemilu	UU Pilkada
<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ● UU No. 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang 	<p>UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ● UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ● UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ● UU No. 10 Tahun 2006 tentang Peneetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua 	<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ● UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi nomor: 85/PUU-XX/2022, hlm. 39.

<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang 		<p>atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ● UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan 	<p>UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden</p>	<p>UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum</p>	

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang			
UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah		UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
			<ul style="list-style-type: none"> ● UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang ● UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
		<ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ● UU No. 7 Tahun 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 	

	<p>Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang</p> <ul style="list-style-type: none"> ● UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang ● UU No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang
--	--

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

Peran Mahkamah Konstitusi

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi juga berperan besar dalam penataan sistem penyelenggaraan pemilu dan mengatasi persoalan fragmentasi hukum antara penyelenggaraan pemilu dengan penyelenggaraan pilkada. Sejak lahirnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sampai dengan Juli 2025, Mahkamah Konstitusi telah memutus sebanyak 155 putusan terkait dengan pengujian UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (*jo* UU No. 7 Tahun 2023) terhadap UUD 1945 Perubahan. Sementara itu sejak lahirnya UU No. 1 Tahun 2015 (*jo* UU No. 8 Tahun 2015, UU No. 10 Tahun 2016, dan UU No. 6 Tahun 2020) sampai dengan Juli 2025, Mahkamah Konstitusi telah memutus 106 perkara pengujian UU Pilkada terhadap UUD 1945 perubahan.

Dari banyak perkara yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, setidaknya terdapat beberapa putusan yang monumental terkait desain penyelenggaraan pemilu. Pada tahun 2013, Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 14/PUU-XI/2013 memutus penyelenggaraan pemilu serentak yang dikenal dengan istilah pemilu serentak 5 (lima) kotak. Putusan nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi salah satu dasar lahirnya UU No. 7 Tahun 2017.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga memutus kembali terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan 7 (tujuh) varian model penyelenggaraan pemilu serentak. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan pertimbangan sebagai berikut:

tersedianya berbagai kemungkinan pelaksanaan pemilihan umum serentak sebagaimana dikemukakan di atas, penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum;

Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi menegaskan implikasi legislasi yang penting, perubahan model berimplikasi pada perubahan undang-undang. Sayangnya empat tahun berselang, sejak putusan nomor 55/PUU-XVII/2019 dibacakan, pembentuk undang-undang tidak kunjung melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memisahkan antara pemilu nasional serentak (pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu DPR dan pemilu DPRD) dengan pemilu lokal serentak (pemilu gubernur dan wakil gubernur, pemilu walikota dan wakil walikota, pemilu bupati dan wakil bupati, pemilu DPRD provinsi, dan pemilu DPRD kabupaten/kota) dapat dimaknai karena pembentuk undang-undang tidak kunjung mengambil sikap terhadap putusan Mahkamah Konstitusi nomor 55/PUU-XVII/2019. Dengan begitu Mahkamah Konstitusi pada akhir memutuskan untuk memilih salah satu dari 7 (tujuh) varian model penyelenggaraan pemilu yang telah diputus dalam putusan nomor 55/PUU-XVII/2019.

Baik putusan nomor 55/PUU-XVII/2019 dan putusan nomor 135/PUU-XXII/2024 sama-sama menegaskan perubahan model penyelenggaraan pemilu berimplikasi pada perubahan undang-undang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi

turut mempertegas kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur pemilu dalam masa transisi penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Termasuk menegaskan bahwa pemisahan tersebut sudah harus dilaksanakan sejak pemilu 2029.

penentuan dan perumusan masa transisi ini merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur dengan melakukan rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*) berkenaan dengan masa jabatan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota, termasuk masa jabatan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sesuai dengan prinsip perumusan norma peralihan atau transisional. Dalam kaitan ini, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan, penyelenggaraan pemilihan umum presiden/wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD yang terpisah dari waktu penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota dilaksanakan sejak Pemilihan Umum 2029 untuk pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, dan pemilihan umum presiden/wakil presiden. Sedangkan, untuk pemilihan umum anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota dan pemilihan umum gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dilaksanakan sesuai dengan jangka waktu sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan hukum pada Sub-paragraf **[3.18.1]** tersebut di atas yang selanjutnya dinyatakan dalam amar putusan *a quo*.¹⁸¹

¹⁸¹ Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 135/PUU-XXII/2024, hlm

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

Buku 1 – Ketentuan Umum

Bab I – Pengertian dan Penyebutan

Bab ini memberikan fondasi konseptual dari seluruh undang-undang dengan menjelaskan definisi berbagai istilah penting yang akan digunakan sepanjang teks. Definisi mencakup konsep dasar seperti Pemilu, Pemilu Nasional, Pemilu Daerah, serta aktor-aktor kunci seperti Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, hingga penyelenggara pemilu. Bab ini menekankan bahwa Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sekaligus membedakan antara pemilu nasional dan daerah. Dengan merumuskan istilah secara eksplisit, Bab ini bertujuan mencegah multitafsir dan memastikan seluruh ketentuan berikutnya berdiri pada pemahaman yang seragam, sehingga memudahkan proses penafsiran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Bab II – Asas, Tujuan, dan Prinsip Penyelenggaraan

Bab ini menguraikan filosofi dasar penyelenggaraan Pemilu, meliputi asas-asas universal seperti LUBER Jurdil, prinsip profesionalitas penyelenggara, transparansi, efisiensi, dan partisipasi publik. Selain asas prosedural, bab ini juga menegaskan tujuan Pemilu dalam kerangka sistem demokrasi Indonesia, yaitu menghasilkan pemerintahan yang sah, menjaga perwakilan politik warga negara, memastikan akuntabilitas, dan memperkuat integritas sistem kepartaian. Bab ini memberi pijakan normatif bagi setiap kebijakan teknis yang muncul pada bab-bab berikutnya.

Bab III – Sistem Pemilu

Bab ini menjelaskan kerangka umum sistem pemilu yang digunakan untuk memastikan keterwakilan politik yang adil, stabilitas pemerintahan, dan proporsionalitas hasil pemilihan. Secara umum, pemilihan menggunakan kombinasi mekanisme mayoritas dan proporsional yang disesuaikan dengan karakteristik setiap jabatan publik. Secara khusus, pemilihan anggota DPR dan DPRD memakai sistem *Mixed-Member Proportional* (MMP), yang menggabungkan kursi distrik dan daftar partai untuk menjaga keseimbangan antara representasi wilayah dan proporsionalitas suara; pemilihan Presiden–Wakil Presiden menggunakan sistem dua putaran; dan pemilihan anggota DPD menggunakan sistem suara terbanyak di tingkat provinsi.

Buku 2 – Aktor Pemilu

Bab I – Penyelenggara Pemilu

Bab ini mengatur organisasi penyelenggara Pemilu mulai dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, hingga KPU Kabupaten/Kota. Aturannya menegaskan prinsip independensi, struktur hierarkis, masa kerja berkesinambungan, serta dukungan sekretariat. Dalam bab ini dijelaskan pula komposisi keanggotaan KPU, Badilu, dan DKPP, meliputi mekanisme pemilihan ketua, pengambilan keputusan, hingga representasi perempuan minimal dalam keanggotaan. Dengan pengaturan ini, memastikan penyelenggara Pemilu beroperasi secara profesional, mandiri, dan dapat dipertanggungjawabkan di seluruh jenjang administratif.

Bab II – Peserta Pemilu

Bab ini menjelaskan tata cara menjadi peserta Pemilu bagi partai politik, baik di tingkat nasional maupun daerah. Ketentuan meliputi persyaratan administratif, dokumen legal, keterwakilan perempuan dalam kepengurusan, laporan keuangan, hingga mekanisme pendaftaran dan verifikasi. Bab ini juga mengatur penetapan partai politik peserta Pemilu, beserta nomor urutnya. Fokus utama bab ini adalah menjamin bahwa hanya partai politik yang memenuhi standar legal, administratif, finansial, dan representasional yang boleh menjadi peserta Pemilu, sehingga menjaga kualitas kompetisi politik.

Bab III – Calon

Bab ini mengatur prinsip umum pencalonan dalam Pemilu sebagai mekanisme untuk memastikan bahwa kandidat yang maju adalah warga negara yang memenuhi syarat, memiliki integritas, dan dipilih melalui proses yang transparan. Secara lebih khusus, bab ini memuat ketentuan mengenai syarat umum dan khusus calon untuk setiap jenis jabatan, mulai dari Presiden–Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, hingga DPRD, serta tata cara pengajuan calon oleh partai politik atau perseorangan. Termasuk di dalamnya proses verifikasi dokumen, ketentuan keterwakilan perempuan, mekanisme klarifikasi atas masukan masyarakat, hingga penetapan daftar calon tetap, sehingga keseluruhan proses pencalonan berlangsung akuntabel dan terbuka.

Bab IV – Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu

Bab ini menegaskan prinsip bahwa masyarakat memiliki peran penting dalam menjaga integritas dan kualitas Pemilu melalui partisipasi yang bermakna. Secara umum bab ini mengatur ruang dan hak publik untuk terlibat dalam seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu, mulai dari akses informasi, pendidikan pemilih, hingga pengawasan. Secara khusus, bab ini

menetapkan mekanisme bagi organisasi masyarakat sipil, pemantau pemilu, media, dan warga negara untuk memberikan masukan, melaporkan pelanggaran, serta melakukan pemantauan independen dengan akreditasi dari penyelenggara. Dengan pengaturan ini, partisipasi publik tidak hanya diakui, tetapi juga difasilitasi sebagai elemen kunci transparansi dan akuntabilitas Pemilu.

Buku 3 – Pelaksanaan Pemilu

Bab I – Pembentukan Daerah Pemilihan (Dapil)

Bab ini menguraikan prinsip dan prosedur pembentukan dapil untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Prinsip yang digunakan meliputi proporsionalitas, integritas wilayah, kesetaraan nilai suara, kohesivitas sosial, hingga kesinambungan antarperiode. Bab ini juga memuat mekanisme penggunaan peta administratif dan data sensus penduduk dari lembaga negara seperti BIG, BPS, dan Kemendagri. Dengan pengaturan ini, pembentukan dapil dilakukan secara objektif, berbasis data, dan melalui proses uji publik sehingga meminimalkan manipulasi politik.

Bab II – Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu

Bab ini menjelaskan proses administratif untuk partai politik yang ingin menjadi peserta Pemilu, termasuk dokumen legal, persyaratan badan hukum, laporan keuangan lima tahun, kepengurusan nasional, serta kewajiban pendaftaran ke KPU. Bab ini menentukan batas waktu penetapan partai politik peserta, serta memastikan seluruh partai menjalani verifikasi dengan standar yang sama. Pengaturan ini penting untuk menjamin bahwa sistem kepartaian bersifat transparan, akuntabel, dan sesuai dengan undang-undang.

Bab III – Pendaftaran Pemilih

Bab ini mengatur prinsip umum bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat memiliki hak untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu, sehingga proses pendaftaran harus akurat, inklusif, dan berkesinambungan. Secara lebih khusus, bab ini memuat tata cara pemutakhiran data pemilih secara periodik, penyusunan daftar pemilih berkelanjutan, mekanisme sinkronisasi dengan data kependudukan, serta publikasi DPT untuk memastikan transparansi. Termasuk juga pengaturan pemilih di luar negeri, layanan bagi pemilih berkebutuhan khusus, serta ruang bagi masyarakat dan peserta Pemilu untuk memberikan masukan atau keberatan atas data pemilih, sehingga daftar pemilih yang dihasilkan valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

Bab IV – Pendaftaran Bakal Calon

Bab ini menjelaskan prinsip bahwa proses pencalonan harus terbuka, adil, dan dapat diawasi publik, sebagai bagian dari upaya menjaga kualitas kandidat yang akan berkontestasi. Secara khusus, bab ini memuat ketentuan mengenai persyaratan administratif dan substantif bagi bakal calon Presiden–Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD; tata cara pengajuan calon oleh partai politik atau perseorangan; verifikasi dokumen dan keabsahan data; serta kewajiban memenuhi ketentuan keterwakilan perempuan dalam daftar calon. Termasuk pula mekanisme penyampaian masukan masyarakat, klarifikasi atas dugaan ketidakmemenuhan syarat, hingga penetapan daftar calon sementara dan daftar calon tetap, sehingga seluruh proses pencalonan berlangsung transparan, tertib, dan akuntabel.

Bab V – Kampanye

Bab ini mengatur materi kampanye seperti visi, misi, program, dan citra diri peserta Pemilu. Ketentuannya melarang manipulasi digital melalui teknologi yang menyesatkan, serta memastikan kampanye dilakukan secara etis dan edukatif. Metode kampanye yang diatur mencakup rapat umum, pertemuan terbatas, debat terbuka, iklan media massa, hingga pemanfaatan teknologi informasi. KPU diwajibkan memfasilitasi penyebarluasan materi kampanye secara setara. Bab ini bertujuan menciptakan kompetisi politik yang adil, jujur melalui mekanisme transparansi dana kampanye.

Bab V – Pemungutan dan Penghitungan Suara

Bab ini menjelaskan seluruh proses pemungutan suara di TPS, mulai dari persiapan logistik, tata cara memberikan suara, penghitungan surat suara, hingga pembuatan berita acara. Aturan mengatur urutan penghitungan suara antara Pemilu Nasional dan Daerah, kewajiban keterbukaan proses penghitungan, kehadiran saksi dan pemantau, serta kondisi yang mengharuskan pemungutan suara ulang seperti bencana, kerusakan, atau pelanggaran prosedural. Tujuan bab ini adalah memastikan transparansi, keamanan, dan akurasi hasil pemungutan suara.

Bab VI – Rekapitulasi dan Penetapan Hasil

Bab ini mengatur rekapitulasi suara secara berjenjang dari TPS, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga tingkat nasional. Juga dijelaskan tata cara penetapan hasil, kewajiban penyimpanan dokumen negara, publikasi hasil rekapitulasi, serta pengiriman dokumen resmi kepada berbagai lembaga negara. Bab ini memastikan hasil Pemilu dicatat secara sah, sistematis, dan dapat diverifikasi publik.

Bab VII – Penetapan Hasil Pemilu

Bab ini mengatur prinsip umum bahwa hasil Pemilu harus ditetapkan secara transparan, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan melalui proses

rekapitulasi berjenjang. Secara khusus, bab ini memuat tata cara penetapan hasil Pemilu berdasarkan rekapitulasi nasional untuk Pemilu Presiden–Wakil Presiden dan DPR–DPD, serta rekapitulasi provinsi dan kabupaten/kota untuk DPRD. Pengaturan ini juga menjelaskan kewajiban penyelenggara dalam menandatangani, mengumumkan, dan mengarsipkan dokumen resmi hasil Pemilu, termasuk mekanisme koreksi bila ditemukan kesalahan administratif.

Bab VIII – Pelantikan

Bab ini menjelaskan prinsip bahwa pelantikan merupakan tahap akhir dari proses Pemilu, yang secara resmi memberikan mandat jabatan kepada kandidat terpilih. Secara lebih khusus, bab ini mengatur waktu, tata cara, serta lembaga yang berwenang melantik Presiden–Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD. Bab ini juga mengatur hubungan antara penetapan hasil dengan pelantikan, termasuk ketentuan mengenai calon terpilih yang berhalangan tetap serta mekanisme penggantian. Dengan pengaturan ini, proses transisi kekuasaan berjalan tertib, sah, dan sesuai dengan mandat rakyat.

Bab IX – Pemilu Lanjutan dan Pemilu Susulan

Bab ini mengatur prinsip bahwa Pemilu harus tetap dapat dilanjutkan meskipun terjadi keadaan luar biasa yang menghambat pelaksanaan tahapan di sebagian wilayah. Secara khusus, bab ini membedakan Pemilu Lanjutan, yaitu Pemilu yang tertunda setelah sebagian tahapan berlangsung, dan Pemilu Susulan, yaitu Pemilu yang tidak dapat dilaksanakan sama sekali pada hari pemungutan suara karena bencana alam, kerusakan, gangguan keamanan, atau keadaan khusus lainnya. Bab ini memuat prosedur penetapan, batas waktu pelaksanaan ulang, serta tanggung jawab penyelenggara dalam menjamin bahwa hak pilih warga tetap terpenuhi. Dengan demikian, kesinambungan Pemilu tetap terjaga tanpa mengorbankan integritas proses.

Buku 4 – Penegakan Hukum

Bab I – Ruang Lingkup Penegakan Hukum

Bab ini mendefinisikan kategori pelanggaran Pemilu (administrasi, kode etik, dan tindak pidana), serta jenis sengketa Pemilu (proses dan hasil). Setiap jenis pelanggaran memiliki lembaga penanganan yang berbeda: Badilu dan PTUN untuk pelanggaran administrasi; DKPP untuk kode etik; Kepolisian dan Kejaksaan untuk tindak pidana; serta Mahkamah Konstitusi untuk sengketa hasil. Bab ini menegaskan sistem penegakan hukum Pemilu yang terkoordinasi namun memiliki pemisahan kewenangan yang jelas.

Bab II – Penanganan Pelanggaran

Bab ini menjelaskan alur pelaporan pelanggaran dari masyarakat, peserta Pemilu, pemantau, hingga tim kampanye. Diatur pula mekanisme pemeriksaan, penyelidikan, persidangan, dan batas waktu putusan oleh Badilu. Untuk tindak pidana, dilakukan penyidikan oleh polisi dan kejaksaan. Bab ini juga mengatur kondisi yang memungkinkan pembatalan pencalonan atau pemungutan suara ulang. Tujuannya adalah memastikan setiap pelanggaran ditangani cepat, profesional, dan berkeadilan.

Bab III – Penyelesaian Sengketa

Bab ini mengatur prinsip umum bahwa setiap perselisihan yang muncul dalam proses Pemilu harus diselesaikan melalui mekanisme yang adil, cepat, dan terukur untuk menjaga integritas keseluruhan tahapan Pemilu. Secara lebih khusus, bab ini menjelaskan tata cara penyelesaian sengketa proses, termasuk sengketa antar peserta Pemilu, sengketa keputusan penyelenggara, maupun keberatan atas tahapan tertentu. Bab ini juga menjabarkan batas waktu pengajuan sengketa, pemeriksaan, putusan, serta kewajiban penyelenggara untuk menindaklanjuti putusan tersebut.

Buku 5 – Ketentuan Sanksi

Bab I – Sanksi Administrasi

Bab ini menguraikan bentuk-bentuk sanksi bagi penyelenggara Pemilu (peringatan, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap) serta peserta Pemilu (peringatan atau pembatalan sebagai peserta). Diuraikan pula jenis pelanggaran spesifik seperti tidak melakukan konsultasi publik pada pembentukan dapil, kesalahan verifikasi partai politik, atau ketidakpatuhan terhadap prosedur administrasi lainnya. Bab ini menegaskan bahwa integritas administrasi merupakan aspek kunci dalam legitimasi hasil Pemilu.

Bab II – Sanksi Pidana

Bab ini berisi ketentuan pidana untuk berbagai pelanggaran serius, termasuk penyalahgunaan anggaran pemerintah untuk kampanye, pemalsuan dokumen, menghilangkan atau mengubah hasil rekapitulasi, serta tindak pidana lain yang mengganggu integritas proses Pemilu. Sanksinya mencakup pidana penjara dan denda kategori KUHP. Bab ini dirancang untuk memberikan efek jera dan memperkuat deterrence terhadap manipulasi Pemilu.

Buku 6 – Penutup

Bab I – Ketentuan Peralihan

Bab ini mengatur masa transisi menuju desain jadwal keserentakan baru, termasuk penentuan Pemilu Nasional pertama pada 2029 dan Pemilu Daerah pertama pada 2031. Diatur juga perpanjangan atau penyesuaian masa jabatan pejabat yang terpilih dalam Pemilu 2024 dan Pilkada 2024 agar sinkron dengan jadwal baru tersebut. Ketentuan ini menjaga stabilitas pemerintahan selama masa transisi regulasi.

Bab II – Ketentuan Penutup

Bab ini berisi ketentuan kapan undang-undang mulai berlaku dan mewajibkan seluruh peraturan pelaksana yang tidak sesuai untuk disesuaikan. Bab ini menutup keseluruhan dokumen dengan memastikan bahwa seluruh implementasi teknis akan mengikuti norma yang ditetapkan dalam undang-undang baru.

BAB VI

PENUTUP

Secara keseluruhan, Naskah Akademik dan Naskah UU Pemilu ini disusun untuk memberikan landasan komprehensif dalam menyatukan berbagai regulasi pemilu yang selama ini terfragmentasi. Naskah Akademik ini disusun dengan analisis mendalam mengenai persoalan, kebutuhan, dan arah pembaruan sistem pemilu, sementara Naskah UU Pemilu menerjemahkan seluruh kajian tersebut ke dalam norma hukum yang operasional, konsisten, dan dapat dilaksanakan oleh penyelenggara maupun peserta pemilu.

Melalui proses kodifikasi ini, diharapkan tercipta kerangka hukum pemilu yang lebih sederhana, terintegrasi, dan adaptif terhadap dinamika politik, sosial, dan teknologi. Penyusunan kedua dokumen ini, saling melengkapi antara basis teoritis dan rumusan normatif untuk memperkuat integritas pemilu, meningkatkan efektivitas penyelenggaraan, serta memperdalam kualitas demokrasi Indonesia di masa mendatang.

Dengan demikian, keseluruhan upaya kodifikasi ini bukan hanya membenahi aturan, tetapi juga meletakkan fondasi bagi pemilu yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan. Rangkaian pembahasan mulai dari Bab I hingga Bab VI menggambarkan secara utuh kebutuhan mendesak akan kodifikasi UU Pemilu di Indonesia.

Bab I – Pendahuluan

Bab ini menjelaskan urgensi kodifikasi UU Pemilu akibat fragmentasi regulasi yang tersebar dalam banyak undang-undang. Kondisi tersebut menciptakan kontradiksi norma, ketidakkonsistenan sistem, serta hambatan bagi penyelenggara pemilu. Bab ini juga menguraikan identifikasi masalah, tujuan, metode penelitian, serta konteks politik dan sosial yang mendorong perlunya pembaruan hukum pemilu yang lebih terintegrasi dan adaptif terhadap perkembangan zaman.

Bab II – Kajian Teoritis dan Praktik Empiris

Bab ini membahas teori dan praktik tentang sistem pemilu, teori kodifikasi undang-undang, serta idealitas dan realitas penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Kajian mencakup dampak desain sistem pemilu terhadap demokrasi, masalah fragmentasi regulasi, serta dinamika sosial dan teknologi yang menuntut reformasi. Bab ini juga mengulas asas penyusunan norma untuk menyatukan berbagai UU pemilu dalam satu kerangka hukum.

Bab III – Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini mengevaluasi UU Pemilu, UU Pilkada, UU Partai Politik, dan berbagai aturan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Evaluasi menunjukkan tumpang tindih kewenangan, perbedaan tahapan, serta ketidakharmonisan norma antar-undang-undang. Bab ini menegaskan perlunya konsolidasi aturan agar

penyelenggaraan pemilu lebih efisien, konsisten, dan sejalan dengan perkembangan demokrasi serta putusan Mahkamah Konstitusi terbaru.

Bab IV – Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab ini memaparkan dasar-dasar filosofis yang berakar pada konsep kedaulatan rakyat, landasan sosiologis yang melihat dinamika masyarakat, serta landasan yuridis yang menuntut konsistensi dengan UUD 1945. Ketiga landasan ini menjadi pijakan untuk merumuskan perubahan regulasi pemilu agar tetap relevan, konstitusional, dan responsif terhadap persoalan politik kontemporer.

Bab V – Arah, Jangkauan, dan Ruang Lingkup Pengaturan

Bab ini menjadi inti naskah akademik dan merumuskan arah kebijakan kodifikasi UU Pemilu. Isinya mencakup kerangka penggabungan seluruh aturan pemilu, perbaikan sistem pemilu (sistem terbuka, dapil, ambang batas, kepesertaan), reformasi manajemen pemilu, penguatan lembaga penyelenggara, digitalisasi proses pemilu, hingga pembaruan rezim sanksi dan penyelesaian sengketa. Bab ini menegaskan ruang lingkup mulai dari ketentuan umum hingga ketentuan penutup dalam UU pemilu yang baru.

Dengan menyatukan seluruh analisis tersebut, naskah ini ditutup dengan penegasan bahwa kodifikasi UU Pemilu merupakan langkah strategis untuk menciptakan sistem pemilu yang lebih seragam, terukur, dan mampu menjawab tantangan demokrasi Indonesia ke depan. Sesungguhnya kodifikasi ini bukan sekadar upaya teknis merapikan norma, melainkan proses transformasi kelembagaan yang bertujuan memperkuat konsistensi hukum, memperjelas kewenangan, dan meminimalkan ruang interpretasi yang selama ini memicu ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemilu.

Daftar Pustaka

- ADCO Law. "Whistleblower di Indonesia: Panduan Komprehensif." <https://adcolaw.com/id/blog/whistleblower-di-indonesia-panduan-komprehensif/>
- Ahmad Jukari. "Pelanggaran Administrasi yang Terstruktur Masif dan Sistematis dalam Pemilihan Kepala Daerah: Bagaimana Prosedur Penanganan dan Konstruksi Hukumnya?" *AL-BURHAN* 12, no. 1 (2022): 32–44.
- Aisyah Avrylia Elskan Wilde dan Hery Firmansyah. "Kelemahan Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum di Negara Republik Indonesia." *UNES Law Review* 6, no. 4 (2024): 10669.
- Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*. Oxford University Press, 1961.
- Antara News. "Bawaslu RI Terima 1.271 Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024." 27 Februari 2024. <https://www.antaraneews.com/berita/3985251/bawaslu-ri-terima-1271-laporan-dugaan-pelanggaran-pemilu-2024>
- Aprilian Sumodiningrat. "Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Paradigma Hakim dalam Putusan MK Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024." Dalam *Prosiding Seminar Hukum Aktual Pelaksanaan Pemilu 2024: Evaluasi dan Gagasan ke Depan*.
- Ashfiya, Dzikry Gaosul. "Desain Ulang Konsep Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia dalam Kerangka Pemilu Demokratis dan Berkeadilan." *Jurnal Kajian Konstitusi* 1, no. 1 (2021): 33. <https://doi.org/10.19184/jkk.v1i1.23792>
- Ashfiya, Dzikry. "Desain Ulang Konsep Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia dalam Kerangka Pemilu Demokratis dan Berkeadilan." *Jurnal Kajian Konstitusi* 1 (2021): 33. <https://doi.org/10.19184/jkk.v1i1.23792>
- Assembly Voting. *Understanding GDPR in Elections*. 2021. <https://assemblyvoting.com/blog/understanding-gdpr-in-elections/>
- Baker McKenzie. "Philippines: AI and Social Media Guidelines for the 2025 Elections Issued by the COMELEC." 2024. <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/data-technology/philippines-ai-and-social-media-guidelines-for-the-2025-elections-issued-by-the-comelec>
- Baker McKenzie. "Philippines: AI and Social Media Guidelines for the 2025 Elections Issued by the COMELEC." 2024. <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/data-technology/philippines-ai-and-social-media-guidelines-for-the-2025-elections-issued-by-the-comelec>
- Barnett, Michael, and Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, 2004. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7z7mx>
- Barry, Brian. "Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987." *Journal of Public Policy* 8, no. 1 (1988): 108–9. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006917>
- Bawaslu RI. "Registrasi 1.023 Temuan dan Laporan, Bawaslu Temukan 479 Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024." 2024. <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/registrasi-1023-temuan-dan-laporan-bawaslu-temukan-479-dugaan-pelanggaran-pemilu-2024>
- Bawaslu RI. "Sukses Tindak 65 Pelanggaran Pidana di Pemilu 2024, Bawaslu Beri Penghargaan ke Sentra." 2024. <https://bawaslu.go.id/id/berita/sukses-tindak-65-pelanggaran-pidana-di-pemilu-2024-bawaslu-beri-penghargaan-ke-sentra>
- Bawaslu RI. *Database Politik Uang Pemilu 2024*. Akses 30 Juni 2024.
- Bawaslu RI. *Laporan Kinerja Sentra Gakkumdu 2024*. Jakarta: Bawaslu, 2024.

- Bertrand Russell. *Sejarah Filsafat Barat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- BRIN. *Survei Nasional Politik Uang*. Jakarta, 2022.
- Bureau of Democracy and Human Rights (ODIHR). *Election Observation Handbook*. 6th ed. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010.
- Carolina Siregar, Meri, dan Tabah Maryanah. "Fenomena Money Politics dan Pembuktian TSM pada Pemilihan Walikota Bandar Lampung 2020." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 48, no. 2 (2022): 141–58.
- CCPR General Comment No. 25. Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote): The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service. United Nations Human Rights Committee, 1996.
- CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency). *Best Practices for Securing Election Systems*. 2022. <https://www.cisa.gov/best-practices-securing-election-systems>
- CISA. *Best Practices for Securing Election Systems*. 2022. <https://www.cisa.gov/best-practices-securing-election-systems>
- CNN Indonesia. "Pakar: Politik Uang di Indonesia Tertinggi Ketiga di Dunia." 2023. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231129203437-32-1030744/pakar-politik-uang-di-indonesia-tertinggi-ketiga-di-dunia>
- Community of Democracies. *Technology in Elections: Report*. 2022. <https://community-democracies.org/app/uploads/2022/09/Report-Technology-in-Elections.pdf>
- Community of Democracies. *Technology in Elections: Report*. 2022.
- Council of Europe. *Guidelines on Data Protection and Election Campaigns*. 2019. <https://rm.coe.int/guidelines-on-data-protection-and-election-campaigns-en/1680a5ae72>
- Crisp, James. *The European Parliament's Right of Legislative Initiative*. European Parliamentary Research Service, 2023.
- David Held. *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Dewi Purnamasari, Dian. "Bukti dan Saksi Jadi Kunci untuk Tindak Lanjut Pelanggaran Pemilu." *Harian Kompas*, 2024. <https://www.kompas.id/artikel/bukti-dan-saksi-jadi-kunci-untuk-tindak-lanjut-pelanggaran-pemilu> Diakses 16 November 2025 pukul 18.00 WIB.
- Electoral Commission of South Africa. *Electoral Commission Strategic Plan 2020–2025*. Pretoria: Electoral Commission, 2020.
- Elklit, Jørgen, and Andrew Reynolds. "A Framework for the Systematic Study of Election Quality." *Democratization* 12, no. 2 (2005): 147–62.
- European Commission. *Transparency and Targeting of Political Advertising*. EUR-Lex, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/transparency-and-targeting-of-political-advertising.html>
- European Union. *Regulation (EU) 2024/900 on the Transparency and Targeting of Political Advertising*. Official Journal of the EU, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj/eng>
- Fátima García. *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.
- Government of Rwanda. *National Gender Policy*. Ministry of Gender and Family Promotion, 2010.
- Grofman, Bernard, and Arend Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986.

Habermas, Jürgen, and Thomas Burger. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. MIT Press, 1991. <https://books.google.co.id/books?id=e799caakIWoc>

Handley, Lisa, dan Bernie Grofman, eds. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford University Press, 2008.

Hans Kelsen. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Terj. Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, 2011.

Hendriks, Carolyn M. "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy." *Political Studies* 54, no. 3 (2006): 486–508. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>

<https://nasional.kompas.com/read/2022/05/24/15511911/...>

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993. <https://books.google.co.id/books?id=6REC58gdt2sC>

ICO – Information Commissioner's Office. *Guidance for the Use of Personal Data in Political Campaigning*. 2021. <https://ico.org.uk/for-organisations/direct-marketing-and-privacy-and-electronic-communications/guidance-for-the-use-of-personal-data-in-political-campaigning-1/>

IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Financing Electoral Management Body and Electoral Activity Costs*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/html/financing-electoral-management-body-and-electoral-activity-costs>

IDEA – International. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2010.

IFES – International Foundation for Electoral Systems. *Lessons on the Use of Technology in Elections and the Impact on Electoral Integrity*. 2022.

IFES – International Foundation for Electoral Systems. *Violence Against Women in Elections (VAWE) Framework*. Washington, DC: IFES, 2017.

International IDEA. *A Framework for Developing Internal Gender Policies for Electoral Management Bodies*. Stockholm: International IDEA, 2016.

International IDEA. *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2010.

International IDEA. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2006.

Irawan, A., Dahlan, A., Fariz, D., & Putri, A. G. *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Indonesia Corruption Watch, 2014.

Issacharoff, Samuel. "Regulating after the Fact." *DePaul Law Review* 56 (2006): 375.

James, Toby S., et al. "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity: Introduction." *International Political Science Review* 40, no. 3 (2019): 295–312. <https://doi.org/10.1177/0192512119828206>

James, Toby S., et al. "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity." (Bagian: 55–62).

Jean Jacques Rousseau dalam King, J. Charles & James A. McGilvray. *Political and Social Philosophy: Traditional and Contemporary Readings*. McGraw-Hill, 1973.

Jean-Jacques Rousseau. *Kontrak Sosial*. Jakarta: Erlangga, 1986.

- Key Jr., V. O. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. 4th ed. New York: Thomas A. Crowell Company, 1958.
- Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Koffi Annan Foundation. "Online Gender-Based Political Violence in Kenya: The Road Towards a Code of Conduct for Digital Behaviour." 2021. <https://www.kofiannanfoundation.org/news/online-gender-based-political-violence-kenya/>
- Kompas. "Efisiensi Pengadaan Logistik Pemilu Tahap Pertama Mencapai Rp 302 Miliar." <https://www.kompas.id/artikel/efisiensi-pengadaan-logistik-pemilu-tahap-pertama-mencapai-rp-302-miliar/>
- Kompas.com. "KPU Paparkan Anggaran Pemilu 2024 sebesar Rp 76 Triliun." 2022.
- KPU RI. "Presentasi Pembangunan dan Pengembangan Teknologi SI." 2023. <https://www.kpu.go.id/dmdocument/1687937770>
- KPU. "8 Aplikasi KPU: Inovasi Digital KPU untuk Transparansi Pemilu." 11 November 2025. https://pauapegunungan.kpu.go.id/blog/read/2086_8-aplikasi-kpu-inovasi-digital-kpu-untuk-transparansi-pemilu/
- Lessnoff, Michael. *Social Contract*. London: Macmillan Education, 1986.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*. Yale University Press, 2012. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23>
- Lindberg, Staffan. *The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Lipsky, Michael. "The Critical Role of Street-Level Bureaucrats." In *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 1980. 40–52. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713.5>
- Mafindo. "Siaran Pers Mafindo: Hoaks Politik Meningkatkan Tajam Jelang Pemilu 2024, Ganggu Demokrasi Indonesia." 2024. <https://mafindo.or.id/2024/02/02/siaran-pers-mafindo-hoaks-politik-meningkat-tajam-jelang-pemilu-2024-ganggu-demokrasi-indonesia/>
- Mahardika, Nurul Amalia. *Gangguan Terhadap Hak Memilih: Fenomena Upaya dan Penanggulangan*. 2021. https://drive.google.com/file/d/16sg2dWfyXT_KQBhA86Tzzw2epBckA3-E/view
- Mansbridge, Jane. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes.'" *The Journal of Politics* 61, no. 3 (1999): 628–57. <https://doi.org/10.2307/2647821>
- Merrill, Thomas. "Jerry L. Mashaw, *The Due Process Revolution*, and the Limits of Judicial Power." In *Administrative Law from the Inside Out*, 2017. <https://doi.org/10.1017/9781316671641.002>
- Metro TV. "Bawaslu RI Ungkap Ada 130 Kasus Politik Uang Pilkada 2024 di Seluruh Indonesia." <https://www.metrotvnews.com/read/KYVCDLBq-bawaslu-ri-ungkap-ada-130-kasus-politik-uang-pilkada-2024-di-seluruh-indonesia>
- Mozaffar, Shaheen, and Andreas Schedler. "The Comparative Study of Electoral Governance." *International Political Science Review* 23, no. 1 (2002): 6–7; 42–43.
- Norris, Pippa. *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Norris, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, 2014. (Bagian: 18–42).

- Norris, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo A. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy* 9, no. 3 (1998): 112–26. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- Open Government Partnership. "Six Ways to Protect Democracy Against Digital Threats in a Year of Elections." 2023. <https://www.opengovpartnership.org/stories/six-ways-to-protect-democracy-against-digital-threats-in-a-year-of-elections/>
- OSCE. *Handbook on Accessibility: Elections and Political Processes*. 2019.
- Pal, Michael. "Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government." *Election Law Journal* 21, no. 1 (2016): 14–20.
- Pastor, Robert A. "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research." *Democratization* 6, no. 4 (1999): 1–27.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Pradini Citra Amalia. "Penyelesaian Sengketa Alternatif dalam Sengketa Administrasi Pemilihan Umum." *Jurnal Politik Indonesia* 2, no. 1 (2017): 77.
- Refly Harun. *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Reilly, Benjamin. *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford University Press, 2007. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286874.001.0001>
- Reynolds, Andrew, and Jørgen Elklit. *A Framework for the Systematic Study of Election Quality*. (duplikasi disatukan dengan entri sebelumnya)
- Reynolds, Andrew, dan Scott Mainwaring, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- Reynolds, Andrew. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2005.
- Reynolds, Andrew. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. International IDEA, 2005.
- Romi Maulana. "Desain Khusus Hukum Pidana Pemilihan Umum Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017." *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology* 2, no. 3 (2021): 143.
- Sáez, María Amparo. *Politicians and Politics in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, 2008.
- Sarah Birch. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Sartori, Giovanni, and Peter Mair. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR Press, 2005. <https://books.google.co.id/books?id=ywr0CcGDNHwC>
- Sartori, Giovanni, dan Peter Mair. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR Press, 2005.
- Schedler, Andreas, dan Shaheen Mozaffar. (lihat entri Mozaffar & Schedler)
- Schneider, P., & Carrol, D. "Conceptualizing More Inclusive Elections: Violence Against Women in Elections and Gendered Electoral Violence." *Journal of Policy Studies* 41, no. 2–3 (2020): 172–189.

- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Shugart, Matthew Soberg, dan John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992.
- Siagian, Abdhy Walid, et al. "Tinjauan Yuridis Kewenangan Bawaslu...." *JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (2022): 150–68. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.50>
- Soekarno. "Jangan Sekali-kali Meninggalkan Sejarah." Pidato 17 Agustus 1966. https://id.wikisource.org/wiki/Jangan_Sekali-kali_Meninggalkan_Sejarah
- Sumodiningrat, Aprilian. "Menakar Transformasi Bawaslu Menjadi Lembaga Independen Peradilan Pemilukada." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 180. <https://doi.org/10.31078/jk1918>
- Surbakti, Ramlan. *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan, 2015.
- Surbakti, Ramlan. *Transformasi Bawaslu & Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Kemitraan, 2015.
- Tempo.co. "Kisah Kelam Gugurnya 894 Petugas KPPS di Pemilu 2019." <https://www.tempo.co/politik/kisah-kelam-gugurnya-894-petugas-kpps-di-pemilu-2019-apa-saja-masalah-yang-mereka-alami-saat-ini--90429>
- The Electoral Commission (UK). "Financial Reporting and Recording." n.d. <https://www.electoralcommission.org.uk/political-registration-and-regulation/financial-reporting>
- The Electoral Commission (UK). "Which Donations Are Covered by the Rules?" 2025. <https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/which-donations-are-covered-rules>
- Thomas, G. Wells. "Introduction to the Study of Public Administration, by Leonard D. White." *American Political Science Review* 21, no. 1 (1927): 172–73.
- UN Women. "Gov't and CSO Partners Tackle Online GBV..." 2025. <https://philippines.un.org/en/289317>
- UN Women. "Gov't and CSO Partners Tackle Online GBV and Why It Keeps Women Away from Politics." 2025. <https://philippines.un.org/en/289317-un-women-govt-and-cso-partners-tackle-online-gbv-and-why-it-keeps-women-away-politics>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 486.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Wakano, T., dkk. *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Bawaslu RI, 2019.
- Weber, Max, et al. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978. <https://books.google.co.id/books?id=pSdaNuIaUUEC>.
- Wildianti, Delia. *Kekerasan terhadap Perempuan dalam Pemilu dan Dampaknya terhadap Keterwakilan Politik Perempuan*. Puskapol UI, 2024.
- Wilson, Woodrow. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197–222. <https://doi.org/10.2300/2139277>